



Centro de Estudios Espinosa Yglesias

Evaluación del desempeño del Poder Legislativo

- Evaluación de la Cámara de Diputados
- Evaluación de la Cámara de Senadores
- Grupos parlamentarios

México DF, 29 de junio de 2009

Índice

Calificaciones	<i>iv</i>
I. Presentación	<i>v</i>
II. Antecedentes	<i>vi</i>
III. Metodología	<i>ix</i>
- Cuadro de Calificaciones	<i>2</i>
IV. Evaluación de la Cámara de Diputados	<i>11</i>
V. Evaluación de la Cámara de Senadores	<i>19</i>
VI. Grupos parlamentarios	<i>23</i>
VII. Conclusiones y recomendaciones	<i>27</i>
VIII. Evaluadores	<i>xi</i>

Evaluación del desempeño del Poder Legislativo

Las calificaciones otorgadas por los evaluadores son de 5.24 en promedio al Poder Legislativo, 5.2 a la Cámara de Diputados y 5.3 a la Cámara de Senadores. La evaluación consideró también a los tres grupos parlamentarios con mayor número de integrantes. En la Cámara de Diputados el PAN obtuvo una calificación de 5.6, el PRD 5.6 y el PRI 6.3. En la Cámara de Senadores el PAN obtuvo 6.2, el PRD 5.6 y el PRI 6.6.

El panel de evaluación destacó que las calificaciones alcanzadas tanto por el Congreso en su conjunto como por las cámaras en lo individual reflejan, antes que una crítica hacia los diputados y senadores, el reconocimiento del bajo nivel de institucionalización que impera en el Poder Legislativo. Dicho de otra forma, se midió la capacidad que tiene el Congreso para desempeñar sus funciones de manera autónoma, transparente y eficaz.

De la misma forma, las calificaciones que se otorgaron a los grupos parlamentarios reflejan las opiniones en cuanto al perfil que guardan ante la opinión pública, su capacidad de actuar cohesivamente, el respeto que guardan a los reglamentos internos y su transparencia al conducir sus actividades de vinculación con la ciudadanía.

Evaluación del desempeño del Poder Legislativo

Calificaciones

Calificación promedio del Poder Legislativo 5.24

El funcionamiento del Poder Legislativo se adecuó parcialmente (o no siempre se adecuó) a lo que establecen las normas aplicables. Por deficiencias institucionales, el órgano legislativo no se condujo de manera transparente: no se informa de reuniones con grupos de interés o sus representantes ni cómo se toman las decisiones. Aunque se podría calificar a la LX Legislatura como “productiva”, las leyes y políticas resultantes fueron calificadas como subóptimas.

Evaluación de la Cámara de Diputados	5.2
---	------------

Evaluación la Cámara de Senadores	5.3
--	------------

Grupos parlamentarios

- en la Cámara de Diputados

PAN	5.6
-----	------------

PRD	5.6
-----	------------

PRI	6.3
-----	------------

- en la Cámara de Senadores

PAN	6.2
-----	------------

PRD	5.6
-----	------------

PRI	6.6
-----	------------

I. Presentación

Como un medio adecuado para cumplir la misión de fomentar la discusión seria de temas públicos y promover políticas más sólidas y eficaces, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) inició, en el año 2006, el proyecto *evalúa y decide* con la evaluación de las propuestas de los candidatos a la Presidencia, y ha continuado de manera permanente con la evaluación de iniciativas de reformas legislativas. En este marco, se inicia un nuevo proyecto que se propone valorar el desempeño de los poderes federales, en este caso, del Poder Legislativo. El enfoque de estos ejercicios ubica al ciudadano como justificación y objetivo de la acción del Estado, y en la obligación de este último de rendir cuentas ante sus representados.

El CEEY propuso a un grupo de expertos reconocidos, con la coordinación del Mtro. Jeffrey Weldon y del Mtro. Fernando Dworak, la revisión metódica del desempeño de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, incluyendo el ejercicio a partir del 1° de septiembre de 2006, los años 2007, 2008 y lo que corresponde de 2009, basado en las funciones que desempeña un órgano legislativo.

Tras la revisión de forma individualizada de la documentación existente sobre el desempeño legislativo, el 17 de junio de 2009 tuvo lugar una sesión conjunta en donde se discutieron cada uno de los temas propuestos. En este documento se procura consignar todas las observaciones que los especialistas consideraron relevantes sobre los materiales y metodologías que les fueron presentados. Hubo consenso respecto a que las bajas calificaciones obedecen a las escasas

capacidades institucionales que tiene el Poder Legislativo para ejercer sus atribuciones.

El presente documento consta de las siguientes partes: I. Antecedentes, II. Metodología, III. Evaluación de la Cámara de Diputados, IV. Evaluación de la Cámara de Senadores, V. Grupos Parlamentarios, VI. Conclusiones y recomendaciones.

II. Antecedentes

Al contrario de como sucede con el Poder Ejecutivo, que necesita ofrecer plataformas claras con objetivos susceptibles de ser medidos y puede tomar decisiones de manera autónoma, el ciudadano evalúa al Congreso con base en criterios subjetivos que dependen en gran medida de intereses individuales o de grupo. Esto es, cada individuo o grupo lo puede evaluar según sus propias necesidades o causas. Por ejemplo, se puede mencionar el nivel de satisfacción que se podría tener con las actividades gestoras de su legislador. De manera adicional, el Poder Legislativo toma decisiones de manera colegiada y a través de arreglos entre los grupos parlamentarios; lo cual dificulta llevar a cabo una evaluación asertiva de la institución. Además, las diversas metodologías usadas hasta el momento para evaluar al Poder Legislativo se han concentrado en indicadores de actividad y no de desempeño. Es decir, tienden a presentar variables que, por sí mismas, no ofrecen una valoración sobre la calidad de las actividades del Congreso, como la presentación de iniciativas y las asistencias al Pleno o las votaciones. Otro elemento que complica la evaluación al Congreso es el hecho de que, al ejercer funciones de vigilancia y contrapeso al Poder Ejecutivo, no se tiene suficiente información para evaluar tanto el proceso como el resultado; en virtud de que los legisladores de ambas cámaras no siempre desarrollan sus actividades de acuerdo con los marcos legales correspondientes. Con base en los problemas ya descritos, se decidió evaluar al Poder Legislativo a

través de criterios basados en las funciones que desempeñan cada una de sus asambleas. Por otra parte, se optó por calificar a los grupos parlamentarios de acuerdo a su cohesión, comportamiento y actividades de vinculación que desempeñan con los electores, como la gestoría. Considerando lo anterior, el método aplicable a esta evaluación tomó como punto de partida las funciones que corresponden al Poder Legislativo. En el caso de los grupos parlamentarios se evaluó su comportamiento. La pregunta básica a responder fue: ¿cómo cumplió el Poder Legislativo con estas funciones? ¿Cómo fue el comportamiento de los grupos parlamentarios? Se consideró que las funciones del Poder Legislativo pueden clasificarse en cuatro categorías:

1. Facultades hacendarias o presupuestarias: El poder fundamental de un órgano legislativo es el que se conoce como “del bolsillo”. Esto es, la aprobación que hace anualmente tanto de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos; así como la vigilancia al ejercicio de los gastos a través de la revisión de la Cuenta Pública. Estas funciones pueden corresponder a la Cámara de Diputados, a la de Senadores o a ambas.
2. Facultades de vigilancia: Uno de los principales supuestos de la división de poderes es el establecimiento de un sistema de pesos y contrapesos para que ninguno abuse de sus funciones. Esto es especialmente relevante en sistemas presidenciales, donde tanto el Presidente como el Congreso son elegidos de manera separada y ninguno puede interrumpir el mandato del otro. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a las cámaras diversas facultades de contrapeso, ya sean exclusivas para cada una o compartidas por ambas. De manera adicional, el Senado ejerce un control sobre el Ejecutivo al ratificar las designaciones hechas por el Primer Mandatario, o elegir a diversos funcionarios, conforme a lo establecido por el párrafo segundo del

artículo 76 constitucional. Durante la evaluación se consideraron las particularidades de cada asamblea.

3. Facultades legislativas: Es comúnmente aceptado que un órgano legislativo modifica las iniciativas que se presentan ante el Pleno, ya sea que las hayan presentado el Ejecutivo, otros miembros del Congreso, comisiones legislativas o legislaturas locales. En este sentido, un órgano legislativo va a tener un proceso más o menos eficaz de acuerdo con la calidad del proceso de toma de decisiones que sigue. Además, es del interés del ciudadano conocer sobre la calidad de las iniciativas que se aprueban.

4. Gestoría y presentación de informes: Aunque no aparece en los textos constitucionales, es cada vez más común que los legisladores dediquen atención a las necesidades de sus distritos, ya que les podría redituarse en sus carreras políticas al generarles aceptación en sus distritos o circunscripciones. Si bien no hay reelección inmediata, México no es ajeno a este fenómeno: cada vez más legisladores realizan labores en sus distritos al tener expectativas de continuidad y ascenso políticos.

Para responder las preguntas en cada uno de los rubros mencionados, se requieren criterios de valoración del desempeño de dichas funciones. De esa forma, se consideraron criterios desde tres dimensiones.

1. La dimensión normativa e institucional (*polity*). ¿El funcionamiento del Poder Legislativo se adecuó a lo que establecen las normas aplicables?

2. La dimensión procedimental, que se refiere al proceso político o la interacción entre los actores tanto dentro del parlamento como en relación con el Poder Ejecutivo (*politics*). ¿El funcionamiento del Poder Legislativo

- contribuyó a la cooperación y gobernabilidad, entendida como la capacidad institucional para tomar decisiones?
3. La dimensión de política pública (*policy*) que se refiere a los resultados. ¿Cómo se califica la política pública resultante?
 4. Además de lo anterior, dada la importancia que otorgaron los evaluadores al tema de la transparencia, se incluyó también la pregunta: ¿Se condujo el órgano legislativo de manera transparente?

Para tal efecto, se elaboraron boletas de calificaciones según las funciones correspondientes a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores. Lo mismo se hizo para evaluar el desempeño de los tres principales Grupos Parlamentarios: PAN, PRD y PRI en los temas ya comentados.

III. Metodología

Durante la sesión de evaluación, los miembros del grupo discutieron cada uno de los temas propuestos en el orden previsto y asignaron las calificaciones correspondientes. La escala fue de 1 a 5, en donde 1 es lo más bajo, 3 es la media y 5 es lo más alto. Las calificaciones se promediaron y convirtieron a la escala de 1 a 10, el porcentaje correspondiente a cada criterio, subtema o función fue ponderado de acuerdo a la decisión de los evaluadores durante la sesión.

Para la calificación promedio del Poder Legislativo la ponderación fue de 50% a la Cámara de Senadores y 50% a la Cámara de Diputados. Para obtener la calificación final de la Cámara de Diputados, 40% a las facultades hacendarias, 20% a las facultades de vigilancia y 40% las facultades legislativas. Para la calificación final de la Cámara de Senadores, 40% a las facultades de vigilancia y 60% a las facultades legislativas. Dentro de las facultades de vigilancia, 30% a la

Ley de Ingresos, 50% a nombramientos y 20% a comparecencias. Con respecto a los grupos parlamentarios la ponderación fue como sigue: 45% a la agenda del grupo parlamentario, 45% a la disciplina y gobernabilidad y 10% a la gestoría e información de labores.

Para formarse un criterio al emitir su calificación, los evaluadores consultaron la carpeta de evaluación que se les envió con la debida antelación. También jugó un papel relevante en la discusión su experiencia académica y profesional.

2009

*Centro de
Estudios
Espinosa
Yglesias
(CEEY)*

Cámara de Diputados,
Senadores y Grupos
parlamentarios

Cuadro de Calificaciones y
Reporte

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL PODER LEGISLATIVO

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL PODER LEGISLATIVO

Cuadro de Calificaciones

Cámara de Diputados

Calificación general del Área: 5.2

	Cal.
1. Facultades hacendarias	5.8
1.1 Ley de Ingresos	6.80
<ul style="list-style-type: none"> - Se cumplen requisitos técnicos y plazos. - Falta de claridad en materia de participación de los titulares de los ejecutivos estatales en las negociaciones. - Ausencia de autonomía del Congreso frente a la SHCP (escasez de recursos y baja solidez institucional). - Opacidad en la conducción del proceso de discusión y de aprobación de la Ley de Ingresos y glosa de la Cuenta Pública. 	
1.2 Presupuesto de Egresos	6.64
<ul style="list-style-type: none"> - Se cumplen requisitos técnicos y plazos. - Ausencia de autonomía del Congreso frente a la SHCP (escasez de recursos y baja solidez institucional). - Falta de claridad en materia de participación de los titulares de los ejecutivos estatales en las negociaciones. - Escasa transparencia en la elaboración del Presupuesto de Egresos (participación de comisiones y entidades federativas, criterios que dictan la distribución de recursos). 	
1.3 Cuenta Pública	3.88
<ul style="list-style-type: none"> - Nulo seguimiento del -ejercicio presupuestario. - Uso de la Cuenta Pública con fines políticos coyunturales. 	
2. Vigilancia al Ejecutivo	2.6
2.1 Nombramientos y ratificaciones	2.45
<ul style="list-style-type: none"> - El proceso de nombramiento de los Consejeros del IFE no cumplió con el orden jurídico y fue deficiente en materia de transparencia. 	
2.2 Comisiones de investigación	2.22

-
- Existencia de comisiones de investigación mal fundamentadas, sin regulación sobre su actuación y carentes de recursos monetarios y poder político.
-

2.3 Comparecencias

3.13

- Poco impacto político, ausencia de regulación y pobres consecuencias de corte jurídico en el ejercicio de comparecencias.
-

3. Facultades legislativas

7.1

- Las atribuciones de las comisiones legislativas no se encuentran lo suficientemente distinguidas para justificar su existencia.
 - Necesidad de replantear el sistema de comisiones, de manera que las atribuciones reflejen a las dependencias gubernamentales.
 - El diseño del sistema de comisiones responde a las negociaciones entre los grupos parlamentarios. Ello hace que éste se someta a necesidades políticas y no a atender de manera funcional los asuntos públicos o del interés de la sociedad.
-

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL PODER LEGISLATIVO

Cámara de Senadores**Calificación general del Área: 5.3**

	Cal.
1. Vigilancia al Ejecutivo	4.2
1.1 Ley de Ingresos <ul style="list-style-type: none"> - Se cumplen los requisitos técnicos y plazos. - Opacidad en la conducción del proceso de discusión y de aprobación de la Ley de Ingresos. 	4.9
1.2 Nombramientos y ratificaciones <ul style="list-style-type: none"> - Mayor agilidad en los nombramientos que en la Legislatura anterior. - Escasa transparencia en procesos y criterios de evaluación, ratificación y nombramientos. - No cumplimiento a cabalidad de la función de contrapeso hacia el Poder Ejecutivo. 	7.7
1.3 Comparecencias <ul style="list-style-type: none"> - No cumplimiento a cabalidad de la función de rendición de cuentas al Poder Ejecutivo, particularmente ante el Pleno. - Escasa transparencia en comparecencias de órganos en los que el Senado tiene intereses explícitos. 	3.1
2. Facultades legislativas	6.5
<ul style="list-style-type: none"> - Las atribuciones de las comisiones legislativas no se encuentran lo suficientemente distinguidas para justificar su existencia. - Necesidad de instalar un sistema de comisiones y de replantear el sistema de comisiones de forma que las atribuciones reflejen a las agencias gubernamentales. 	

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL PODER LEGISLATIVO

Grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados

Calificación general del PAN: 5.6

	Cal.
1. Agenda del grupo parlamentario	6.7
<ul style="list-style-type: none">- De acuerdo con los evaluadores, fue el Grupo Parlamentario de la Cámara de Diputados que tuvo la menor capacidad de concretar su agenda o propuestas en las iniciativas que fueron aprobadas.- El Coordinador del Grupo Parlamentario obtuvo el menor número de menciones en la prensa escrita.	
2. Disciplina y gobernabilidad	9.0
<ul style="list-style-type: none">- De acuerdo con los evaluadores, fue el Grupo Parlamentario más cohesivo durante las votaciones.- Se consideró que fue el más respetuoso a los reglamentos parlamentarios.	
3. Gestoría e información de labores	1.1
<ul style="list-style-type: none">- De acuerdo con los evaluadores, la baja calificación corresponde a la escasa información que divulgan los grupos parlamentarios en referencia tanto a las actividades gestoras como a la publicación de informes de actividades.	

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL PODER LEGISLATIVO

Grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados

Calificación general del PRD: 5.6

	Cal.
1. Agenda del grupo parlamentario	8.3
<ul style="list-style-type: none">- De acuerdo con los evaluadores, fue el segundo Grupo Parlamentario de la Cámara de Diputados en su capacidad de concretar su agenda o propuestas en las iniciativas que fueron aprobadas.- El Coordinador del Grupo Parlamentario obtuvo el segundo lugar en cuanto al número de menciones en la prensa escrita.	
2. Disciplina y gobernabilidad	7.3
<ul style="list-style-type: none">- De acuerdo con los evaluadores, fue el Grupo Parlamentario menos cohesivo durante las votaciones.- Se consideró que fue el menos respetuoso a los reglamentos parlamentarios.	
3. Gestoría e información de labores	1.3
<ul style="list-style-type: none">- De acuerdo con los evaluadores, la baja calificación corresponde a la escasa información que divulgan los grupos parlamentarios en referencia tanto a las actividades gestoras como a la publicación de informes de actividades.	

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL PODER LEGISLATIVO
Grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados

Calificación general del PRI: 6.3

	Cal.
1. Agenda del grupo parlamentario	8.9
<ul style="list-style-type: none">- De acuerdo con los evaluadores, fue el Grupo Parlamentario de la Cámara de Diputados que tuvo la mayor capacidad de concretar su agenda o propuestas en las iniciativas que fueron aprobadas.- El Coordinador del Grupo Parlamentario obtuvo el mayor número de menciones en la prensa escrita.	
2. Disciplina y gobernabilidad	8.6
<ul style="list-style-type: none">- De acuerdo con los evaluadores, fue el segundo Grupo Parlamentario más cohesivo durante las votaciones.- Se consideró que fue el segundo más respetuoso a los reglamentos parlamentarios.	
3. Gestoría e información de labores	1.3
<ul style="list-style-type: none">- De acuerdo con los evaluadores, la baja calificación corresponde a la escasa información que divulgan los grupos parlamentarios en referencia tanto a las actividades gestoras como a la publicación de informes de actividades.	

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL PODER LEGISLATIVO
Grupos parlamentarios en la Cámara de Senadores

Calificación general del PAN: 6.2

	Cal.
1. Agenda del grupo parlamentario	7.5
<ul style="list-style-type: none">- De acuerdo con los evaluadores, fue el Grupo Parlamentario del Senado que tuvo la menor capacidad de concretar su agenda o propuestas en las iniciativas que fueron aprobadas.- El Coordinador del Grupo Parlamentario obtuvo el menor número de menciones en la prensa escrita.	
2. Disciplina y gobernabilidad	10.0
<ul style="list-style-type: none">- De acuerdo con los evaluadores, fue el Grupo Parlamentario más cohesivo durante las votaciones.- Se consideró que fue el Grupo Parlamentario más respetuoso a los reglamentos parlamentarios.	
3. Gestoría e información de labores	1.1
<ul style="list-style-type: none">- De acuerdo con los evaluadores, la baja calificación corresponde a la escasa información que divulgan los grupos parlamentarios en referencia tanto a las actividades gestoras como a la publicación de informes de actividades.	

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL PODER LEGISLATIVO

Grupos parlamentarios en la Cámara de Senadores

Calificación general del PRD: 5.6

	Cal.
1. Agenda del grupo parlamentario	7.6
<ul style="list-style-type: none">- De acuerdo con los evaluadores, fue el segundo Grupo Parlamentario del Senado en su capacidad de concretar su agenda o propuestas en las iniciativas que fueron aprobadas.- El Coordinador del Grupo Parlamentario obtuvo el segundo lugar en cuanto al número de menciones en la prensa escrita.	
2. Disciplina y gobernabilidad	7.8
<ul style="list-style-type: none">- De acuerdo con los evaluadores, fue el Grupo Parlamentario menos cohesivo durante las votaciones.- Se consideró que fue el Grupo Parlamentario menos respetuoso a los reglamentos parlamentarios.	
3. Gestoría e información de labores	1.3
<ul style="list-style-type: none">- De acuerdo con los evaluadores, la baja calificación corresponde a la escasa información que divulgan los grupos parlamentarios en referencia tanto a las actividades gestoras como a la publicación de informes de actividades.	

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL PODER LEGISLATIVO
Grupos parlamentarios en la Cámara de Senadores

Calificación general del PRI: 6.6

	Cal.
1. Agenda del grupo parlamentario	9.3
<ul style="list-style-type: none">- De acuerdo con los evaluadores, fue el Grupo Parlamentario del Senado que tuvo la mayor capacidad de concretar su agenda o propuestas en las iniciativas que fueron aprobadas.- El Coordinador del Grupo Parlamentario obtuvo el mayor número de menciones en la prensa escrita.	
2. Disciplina y gobernabilidad	9.2
<ul style="list-style-type: none">- De acuerdo con los evaluadores, fue el segundo Grupo Parlamentario más cohesivo durante las votaciones.- Se consideró que fue el segundo Grupo Parlamentario más respetuoso a los reglamentos parlamentarios.	
3. Gestoría e información de labores	1.3
<ul style="list-style-type: none">- De acuerdo con los evaluadores, la baja calificación corresponde a la escasa información que divulgan los grupos parlamentarios en referencia tanto a las actividades gestoras como a la publicación de informes de actividades.	

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL PODER LEGISLATIVO

IV. Evaluación de la Cámara de Diputados

1. Facultades hacendarias o presupuestarias

En la evaluación del desempeño de estas facultades, los evaluadores respondieron las siguientes preguntas: a) si se cumplió con el orden jurídico aplicable; b) si se cumplieron los requisitos técnicos durante el proceso de discusión y aprobación; c) si se contribuye a la gobernabilidad en relación con el propio Congreso y con el Poder Ejecutivo, d) si se llevó a cabo el proceso de manera transparente, y e) cómo se califica la política pública resultante.

a) Ley de ingresos

Durante el debate, destacaron los siguientes comentarios.

En primer lugar, se mencionó la opacidad con la que se conduce el proceso de discusión y aprobación de esta ley. Por ejemplo, la información disponible no aclara la participación de los gobernadores en las negociaciones.

En este mismo sentido, se comentó que en esta legislatura es mejor la calidad de la información provista por la comisión de Hacienda que por la de Presupuesto. Esto, se explicó, podría estar asociado a la reforma fiscal. Esa diferencia tenía un impacto distinto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, lo cual es atípico.

También se rayó la extrema dependencia que tiene el Congreso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Lo anterior se explica por la escasez de recursos y baja solidez institucional para llevar a cabo esta función de manera autónoma.

En general, hubo coincidencia en que se cumplieron los requisitos técnicos, así como con los plazos.

Al evaluar la pregunta sobre la gobernabilidad, los panelistas consideraron necesario distinguir las diversas acepciones de este concepto. En primer lugar destacaron la gobernabilidad en el proceso, relacionándola con la capacidad institucional para tomar decisiones, y gobernabilidad en los resultados, relacionada con los efectos de la política pública resultante.

En relación a la gobernabilidad en el proceso, los evaluadores mencionaron que la aprobación de la Ley de Ingresos sí contribuyó a la gobernabilidad en el corto plazo. Sin embargo afecta a la misma en el mediano plazo, pues una mala decisión guiada por el *cortoplacismo* y la irresponsabilidad fiscal genera efectos adversos. Por ejemplo, comentaron que el déficit fiscal de este año no cumplió su objetivo. Así entonces, la irresponsabilidad coyuntural del Ejecutivo y Legislativo al no hacer los cambios necesarios para aumentar la recaudación fiscal podría llevar a la ineficiencia económica en el mediano e incluso corto plazo.

b) Presupuesto de Egresos

En relación a la pregunta de si el presupuesto cumplió con el orden jurídico establecido, los evaluadores señalaron que en los tres años se hicieron en el tiempo previsto constitucionalmente.

Con respecto a qué tan eficaces han sido los cálculos hechos por los legisladores al precio del barril de petróleo, se dijo que la última reforma de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria estableció una fórmula que es deficiente e ineficaz. Como resultado, el margen de maniobra del gobierno es muy bajo. Recientemente, se comentó, la diferencia entre el precio calculado y el precio actual fue entre el 11 y el 16 % al alza. Sin embargo, este año la variación fue negativa.

Aunque no hubo desarrollo posterior, se preguntó también qué había pasado con las recomendaciones que anualmente emite la SHCP respecto al proceso de aprobación del Presupuesto.

Algunos panelistas criticaron que la Comisión de Presupuesto concentre tanto poder. Al respecto se comentó que la nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria menciona la forma en que las comisiones pueden participar, aunque no se tiene mucha información al respecto. Esto se refleja en diversos acuerdos parlamentarios. Además, los requisitos son tan difíciles de cumplir que muchas peticiones son regresadas. Por lo tanto, se señaló que imperan los acuerdos cupulares. Una vez más, se resaltó la escasa transparencia del proceso. El panel también se refirió a la participación de las Entidades Federativas en las negociaciones y consideró que es positiva la existencia de contrapesos horizontales y verticales.

Los evaluadores señalaron que los dictámenes no reflejan la discusión que se lleva a cabo durante la discusión y aprobación. Por lo tanto, no se plasman los criterios que predominan en la distribución de los recursos. Sobre la evaluación de la política pública resultante, algunos evaluadores consideraron que la tendencia en la modificación del gasto—atribuible por algunos a un gasto clientelar—no contribuye a la competitividad o al crecimiento. Si el gasto no responde a las necesidades sociales, la crisis económica puede acabar derivando en una crisis social de consecuencias muy graves. Se señaló que es nulo el seguimiento que se da al ejercicio. Tampoco, comentaron, hay mecanismos periódicos de evaluación. Algunos panelistas dijeron que cada año los legisladores le piden más información al Ejecutivo, pero no hacen nada con ella. Es decir, ha habido avances en transparencia, aunque no necesariamente se usa esa información de manera adecuada.

Finalmente, algunos evaluadores consideraron que aún no existen mecanismos institucionales efectivos para garantizar la participación de las comisiones ordinarias en el examen y discusión del presupuesto por sectores. La aprobación de un acuerdo para establecer el procedimiento de participación de las comisiones ordinarias en el examen y discusión del presupuesto por sectores para el ejercicio fiscal 2009 fue del todo insuficiente, pues no estableció reglas y criterios para incluir las propuestas de programas y proyectos de inversión presentados por las diversas comisiones ordinarias ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Otro punto que resaltaron es la escasa participación de los centros de estudios de la Cámara de Diputados como órganos de apoyo y asesoría técnica. El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas generó documentos informativos, pero no realiza estudios técnicos que apoyen el diseño del proyecto de Presupuesto de Egresos.

c) Cuenta Pública

Los evaluadores coincidieron en juzgar la actuación de la Cámara, y no de la Auditoría Superior de la Federación.

Sobre el proceso de evaluación y votación de la Cuenta Pública, algunos evaluadores explicaron la necesidad de distinguir lo que se vota. Para algunos, lo que se vota no es la cuenta pública o el informe de auditoría. Todavía más, hubo un señalamiento de que los diputados no tendrían por qué aprobar o rechazar algo de manera vinculante. Para otros, en cambio, la Cámara sí está obligada a votar el dictamen, en una fecha perentoria establecida en la Constitución.

Sin embargo, hubo coincidencia en que la Cuenta Pública se usó con fines políticos, pues ninguna se aprobó conforme a los tiempos establecidos en la Constitución. Tal fue el “rechazo” del ejercicio presupuestario durante la

administración de Vicente Fox. Esto, en opinión del panel, sólo fue un acto simbólico que tuvo un impacto coyuntural en la opinión pública.

Se dijo que durante esta Legislatura se hicieron cambios en la glosa y en la auditoría. Por lo tanto, se pueden imponer sanciones en términos legislativos, mas no penales. Al respecto, tampoco se tiene un solo proceso penal concluido. Finalmente, y como sucedió en los s anteriores, la mayoría de los panelistas rayaron la enorme opacidad que rodea a este proceso.

A manera de conclusión, resaltaron la lentitud del procedimiento de revisión y dictamen de la cuenta pública en la Cámara de Diputados. La LX Legislatura rechazó los dictámenes sobre la revisión de las cuentas públicas correspondientes a 2002 y 2003, cuyo presupuesto aprobó la LVII Legislatura (2000-2003). En esta lógica la LXI legislatura heredará la revisión del dictamen, y en una proyección optimista, será la encargada de votar los dictámenes sobre cuentas públicas de 2004, 2005, 2006 y 2007. Si el proceso de dictamen de la cuenta pública ocurre cuando los responsables de la gestión han dejado el cargo, es evidente que carece de toda efectividad como mecanismo de vigilancia y supervisión del gasto.

2. Facultades de vigilancia

a) Nombramientos

En este rubro, la Cámara de Diputados sólo participa en el nombramiento de los consejeros y del Contralor Interno del Instituto Federal Electoral; así como del Auditor Superior de la Federación. Esta última atribución no se ejerció durante la presente legislatura.

El primer acuerdo fue evaluar el proceso de nombramiento de los funcionarios del IFE, no la reforma electoral de 2007. En este sentido, el proceso de selección que tuvo lugar en 2008 no cumplió con el orden jurídico. Es más, se señaló que el propio mecanismo formal pactado por

los diputados fue reformado durante la marcha. Respecto a la transparencia, algunos comentaron que el proceso fue más transparente que en 2003, pero se realizó en dos pistas. La primera, de cara a los medios, estuvo plagada de irregularidades y no tuvo ningún resultado en los nombramientos. La segunda se desarrolló de manera subrepticia entre los coordinadores parlamentarios y que fue la que definió a los nuevos consejeros.

b) Comisiones de investigación y supervisión

Se registró un consenso de que las comisiones de investigación sirven para poco, pues no cumplen con las funciones para las que fueron creadas. Por ejemplo, al revisarse el orden jurídico bajo el que se conforman, se detectaron comisiones de investigación mal fundamentadas o con errores tipográficos relevantes en sus acuerdos de creación.

En cuanto al proceso, aunque hubo una reprobación al hecho de que ninguna emitió un informe, algunos evaluadores atribuyeron esto al bloqueo por parte de las mayorías que las conforman. Otros atribuyeron esta falla a la frivolidad y a la falta de recursos, así como a la nula regulación que después de más de 30 años no ha podido promulgar el Congreso para reglar la actuación de este tipo de comisiones.

c) Comparecencias

Los evaluadores se mostraron disconformes con la legislación vigente en esta materia. Sin embargo, reconocieron que las comparecencias son un ejercicio que tiene muy poco impacto o consecuencias jurídicas, además de contar con un muy bajo quórum.

Sin embargo, se registró una evolución con la inserción de las preguntas escritas. Sobre este último punto, los evaluadores también reconocieron que todavía falta regular el procedimiento.

3. Facultades legislativas

La primera cuestión que se discutió fue si el presidente de la Mesa Directiva remitió las iniciativas a las comisiones correspondientes. En el caso de la Cámara de Diputados, no se registró problema alguno.

Acto seguido, se revisó si las atribuciones de las comisiones legislativas se encuentran lo suficientemente distinguidas para justificar su existencia. La conclusión fue que no: mientras otros países se crean tantas como dependencias del Ejecutivo a vigilar, en México se reparten como cotos de poder partidista. Por ende, algunas comisiones tienen una carga de trabajo considerable— es decir, las que tienen contraparte con dependencias del Ejecutivo—, mientras otras desarrollan actividades muy poco sustantivas con respecto a lo que significa la función legislativa.

El tercer fue si las comisiones hicieron informes de actividades. La conclusión fue que no suelen hacerlo con regularidad. Posteriormente se planteó si las comisiones aprobaron un número adecuado de iniciativas. Aunque esta evaluación es más subjetiva, se proporcionaron los siguientes cuadros:

Productividad legislativa en la Cámara de Diputados, LX Legislatura

	Iniciativas Presentadas*	% del Total	Iniciativas Aprobadas**	% Aprobadas	% del Total de Aprobadas
Diputado	2475	85.5%	428	13.9%	70.4%
Ejecutivo	67	2.3%	63	87.5%	10.4%
Senado	145	5.0%	82	47.7%	13.5%
Total***	2896	100.0%	608	17.1%	100.0%

* Iniciativas presentadas en la LX Legislatura.

** Incluye iniciativas pres^oentadas en legislaturas anteriores.

*** Incluye otros iniciadores, como congresos locales.

Datos calculados por Jeffrey A. Weldon (ITAM).

Más adelante se preguntó si se aprobó un número adecuado de iniciativas. Otra vez, la evaluación fue subjetiva, aunque se proporcionaron datos duros. Acto

seguido se consultó la opinión respecto a que si las comisiones analizaron adecuadamente las iniciativas. Como los dos casos anteriores, la decisión se dejó a las consideraciones de cada evaluador.

El siguiente fue si las iniciativas fueron aprobadas en el tiempo adecuado. Tras una breve discusión sobre lo subjetivo que puede llegar a ser el criterio, se llegó a la conclusión de que los evaluadores también basarían su calificación en información dura y consideraciones de acuerdo a sus áreas de especialización.

Posteriormente se preguntó si las iniciativas aprobadas contribuyen a la gobernabilidad con el propio Congreso y con el Ejecutivo. Por ser un que dependía del área de experiencia de los evaluadores, tras otra breve discusión se determinó que la respuesta se dejaría, una vez más, a la discreción del evaluador.

La siguiente pregunta también se basó en consideraciones de los evaluadores: ¿Considera usted productiva a esta legislatura? Como las preguntas anteriores, se ofreció la tabla que desglosa el número de iniciativas aprobadas según quiénes las iniciaron. Por último, se preguntó cómo se califican las políticas públicas resultantes. Otra decisión dejada a los evaluadores con base en sus conocimientos y experiencia profesional.

A manera de sugerencia, los evaluadores coincidieron en la necesidad de replantear el sistema de comisiones, de tal forma que sus atribuciones vuelvan a reflejar a las dependencias gubernamentales, como se hizo en la redacción original de la Ley Orgánica de 1999. Además, se señaló la conveniencia de que las comisiones comenzaran a adoptar un sistema de comisiones para repartirse internamente el trabajo en vez de crear nuevas instancias cada tres años.

En el panel hubo acuerdo en que la estructura de las comisiones en la Cámara de Diputados no tiene correspondencia con la estructura de la administración pública. A pesar de los acuerdos tomados en la LVII legislatura para reducir su número, las comisiones legislativas han tendido a ser más numerosas y dispersas que las estructuras de las secretarías de gobierno.

Esta dispersión y baja especialización tiene dos consecuencias. La primera es que las comisiones legislativas no se encuentran lo suficientemente distinguidas para justificar su existencia. La segunda es que la supervisión y el escrutinio de las políticas públicas se diluyen en el ámbito de jurisdicción de varias comisiones.

V. Evaluación de la Cámara de Senadores

1. Facultades de vigilancia

a) Ley de ingresos

Los evaluadores señalaron que la Comisión para la Reforma del Estado que se formó durante esta legislatura incorporó la reforma fiscal a su agenda. Al respecto, reportaron que hubo entre las dos cámaras un conflicto en cuanto a cuál tendría mayores atribuciones durante este proceso. Al aprobar la Cámara Baja el Presupuesto de Egresos y votar sobre la Cuenta Pública, imperó el criterio de que debería ser la de Diputados. Los evaluadores calificaron este segmento de manera similar a como lo hicieron con su colegisladora.

b) Nombramientos

Los evaluadores señalaron que los nombramientos son, en términos generales, más ágiles que durante la legislatura anterior. Se mencionaron dos categorías: una en la que el Senado comparte la función con el Ejecutivo y otra en la que controla totalmente el proceso.

Al respecto, algunos mencionaron que esta función de contrapeso no se está cumpliendo a cabalidad. Para otros, tampoco existe transparencia en el proceso o criterios asertivos de evaluación. Es decir, se sacrifica la función de contrapeso por la gobernabilidad. Se dijo que el Ejecutivo tiene más éxito en sus propuestas que durante la LIX Legislatura, aunque no es notable la diferencia en los días que dura el trámite.

Nombramientos en el Senado y en la Comisión Permanente (hasta el 30 de abril de 2009)

Área	Resultado					Total	Aprobado (%)	Promedio	Mediana
	Aprobado	No objetado	Pendiente	Rechazado	Retirado				
Banxico	1			1		3	33.3%	18.5	18.5
CJF	2					2	100.0%	0.0	0.0
CNDH	2					2	100.0%	0.0	0.0
Hacienda	15					16	93.8%	6.2	2.0
IFAI		1				2	50.0%	0.0	0.0
INEGI	1					1	100.0%	0.0	0.0
PEMEX	4					4	100.0%	21.0	21.0
PGR	1					1	100.0%	2.0	2.0
SER	70				2	77	93.3%	21.9	16.0
SCJN	1					1	100.0%	21.0	21.0
TFJFA	41		1			42	97.6%	40.6	29.0
Trib.Agrario	12					12	100.0%	33.8	35.0
Trife	6			1		7	85.7%	14.7	12.0
Total	172	1	1	2	2	186	94.0%	24.7	16.0

Calculado por Jeffrey A. Weldon (ITAM).

c) Comisiones de Investigación

El Senado no creó comisiones de investigación durante esta legislatura.

d) Comparecencias

Aunque se señaló que la dinámica de comparecencias en el Senado es diferente a la que existe en su co-legisladora, también se llegó a la conclusión de que este procedimiento sirve de poco para controlar al Ejecutivo. No obstante, se reconoció su función de contrapeso cuando se da en comisiones.

Por otra parte, tampoco existe transparencia en los casos donde el Senado tiene interés directo; siendo el caso por antonomasia la Comisión Nacional de Derechos Humanos, donde esta asamblea tiene atribuciones exclusivas. Sin embargo, en este caso no son frecuentes las comparecencias de sus funcionarios ante el Pleno o comisiones.

2. Facultades legislativas

La primera cuestión que se discutió fue si el presidente de la Mesa Directiva remitió las iniciativas a las comisiones correspondientes. Tras un breve cuestionamiento por parte de los evaluadores, se comentó que esto es importante en el caso del Senado, pues este funcionario también tiene atribuciones políticas al interior de su bancada, al ser también coordinador del Grupo Parlamentario. Por lo tanto, tiene incentivos para enviar iniciativas a comisiones afines.

Acto seguido, se revisó si las atribuciones de las comisiones legislativas se encuentran lo suficientemente distinguidas para justificar su existencia. La conclusión, al igual que en la Cámara de Diputados, fue que no: mientras otros países se crean tantas como dependencias del Ejecutivo a vigilar, en México se reparten como cotos de poder partidista.

El tercer fue si las comisiones hicieron informes de actividades. La conclusión fue que no suelen hacerlo con regularidad.

Posteriormente se planteó si las comisiones aprobaron un número adecuado de iniciativas. Aunque esta evaluación es más subjetiva, se proporcionó el siguiente cuadro:

Productividad legislativa en la Cámara Senadores, LX Legislatura
(incluye tratados)

	Iniciativas Presentadas*	% del Total	Iniciativas Aprobadas**	% Aprobadas	% del Total de Aprobadas
Senador	1336	78.7%	224	16.6%	47.7%
Ejecutivo	142	8.4%	131	85.1%	27.9%
Cámara de Diputados	210	12.4%	113	40.5%	24.0%
Gran Total*	1697	100.0%	470	26.2%	100.0%

* Iniciativas presentadas en la LX Legislatura.

** Incluye iniciativas presentadas en legislaturas anteriores.

*** Incluye otros iniciadores, como congresos locales.

Datos calculados por Jeffrey A. Weldon (ITAM).

Más adelante se preguntó si se aprobó un número adecuado de iniciativas. En cuanto al número de iniciativas presentadas se tuvo cuenta de la variación positiva en la presente legislatura respecto a la legislatura anterior. Otra vez, se acordó que la evaluación sería subjetiva y de acuerdo con el *expertise* de los evaluadores, aunque con base en la tabla arriba presentada. Al respecto se señaló que el Senado aprobó menos iniciativas que la Cámara de Diputados. Sin embargo, cabe resaltar que la legislatura en el Senado aún no termina.

Acto seguido se consultó la opinión respecto a si las comisiones analizaron adecuadamente las iniciativas. Como en los dos casos anteriores, y con base en la discusión que tuvo lugar al tratarse este mismo para la Cámara de Diputados, la decisión se dejó a las consideraciones de cada evaluador.

El siguiente fue si las iniciativas fueron aprobadas en el tiempo adecuado. Como se hizo en el caso de la Cámara de Diputados, también los evaluadores basaron su calificación en la tabla arriba presentada, así como en consideraciones de acuerdo a sus áreas de especialización.

La siguiente pregunta versó respecto a que si las iniciativas aprobadas contribuyen a la gobernabilidad con el propio Congreso y con el Ejecutivo. La decisión, una vez más, fue a discreción del evaluador.

La siguiente pregunta también se basó en consideraciones de los evaluadores: ¿Considera usted productiva a esta legislatura? Como las preguntas anteriores, se presentó la información respectiva a las iniciativas aprobadas de acuerdo a quienes las presentaron.

Por último, se preguntó cómo se califican las políticas públicas resultantes. Otra decisión dejada a los evaluadores con base en sus conocimientos y experiencia profesional, dado que esta calificación es más bien de carácter subjetivo.

A manera de corolario en referencia a las iniciativas que fueron aprobadas durante la LX Legislatura, se mencionó que durante los últimos tres años se está recurriendo cada vez más a crear comisiones bicamerales para lograr acuerdos con mayor celeridad.

VI. Grupos parlamentarios

En este rubro se calificaron tres categorías: la agenda del grupo parlamentario, disciplina y gobernabilidad, y gestoría e informes de actividades.

1. Agenda del grupo parlamentario

La primera pregunta de esta categoría se refirió al número de leyes aprobadas con respecto a su agenda. Hubo coincidencia en el hecho de que, al no haber mayoría, todos los grupos están obligados a negociar. Por ello, habría que medir no sólo en términos de su capacidad para impulsar iniciativas (poderes proactivos), sino en bloquear s contrarios a sus intereses (poderes reactivos).

Se preguntó por el porcentaje de iniciativas que son aprobadas por unanimidad, que fue de 80% (el resto fue por coaliciones). Esto muestra hasta qué grado el PAN cede en s prioritarios para su agenda.

Algunos propusieron que, para ejercicios subsecuentes, se realicen algunos estudios de caso que podrían sustentarse en indicadores de bienestar y de competitividad.

2. Impactos de los líderes parlamentarios en la prensa escrita

Se proporcionó una tabla donde se desglosan las menciones de los coordinadores en tres medios representativos de la prensa escrita durante sus periodos de funciones; mismo que a continuación se anexa.

**Menciones de coordinadores parlamentarios en la Cámara de Senadores
en tres periódicos de circulación nacional.
Periodo del 01/09/2006 al 31/05/2009**

	Senadores	El Universal	La Jornada	Reforma	Total
PAN	Santiago Creel Miranda del 1-09-06 al 10-06-08	1120	731	397	2248
PAN	Gustavo Madero Muñoz del 10/06/2008 al 31/05/2009	366	298	136	800
PRI	Manlio Fabio Beltrones Rivera	1670	1227	577	3474
PRD	Carlos Navarrete Ruiz	1384	1304	414	3102

Fuente: Especialistas en comunicación

**Menciones de coordinadores parlamentarios en la Cámara de Diputados
en tres periódicos de circulación nacional.
Periodo del 01/09/2006 al 31/05/2009**

	Diputados	El Universal	La Jornada	Reforma	Total
PAN	Héctor Larios	1060	547	245	1852
PRD	Javier González Garza	1120	811	302	2233
PRI	Emilio Gamboa	1207	1147	364	2718

Fuente: Especialistas en comunicación

3. Disciplina y gobernabilidad

En primer lugar, se midió la cohesión al momento de votar, conforme a la tabla que aquí se anexa. “Disciplina” significa el porcentaje de cohesión, contabilizando los votos que se emitieron durante la respectiva votación. La

segunda columna corresponde a la presencia del grupo parlamentario en su respectiva cámara. Por “porcentaje de votos netos”, se refiere al porcentaje de disciplina ponderado por su peso al interior del grupo parlamentario. Finalmente, “participación” es el porcentaje de legisladores que, en efecto, votan en promedio.

Posteriormente se midió la participación de los legisladores durante los debates, con base en la experiencia y apreciaciones de los evaluadores. Respecto a la gobernabilidad, tras un breve debate se decidió medir el grado de respeto de cada grupo parlamentario por la normatividad interna y los procedimientos del debate parlamentario, más allá de consideraciones sobre la justificación o no de actos de bloqueo al funcionamiento del órgano legislativo.

Disciplina y participación en la Cámara de Diputados

	Porcentaje de disciplina	Porcentaje de la Cámara	Porcentaje de votos netos	Diferencia (en porcentaje)	Porcentaje de participación
PAN	98.8	41.4	47.5	6.2	81.6
PRD	95.2	25.4	22.7	-2.8	71.0
PRI	94.4	21.1	19.2	-2.0	68.9
PVEM	98.5	3.4	3.5	0.1	73.1
Conv	93.1	3.5	2.9	-0.5	66.3
PT	95.4	2.3	1.8	-0.4	62.0
PNA	96.1	1.8	1.6	-0.3	65.9
PSD	86.2	1.0	0.7	-0.3	63.2

Sólo se consideran las votaciones en que el PAN, PRD o PRI votó en manera diferente.

Disciplina = $\max(SI, NO, ABS) / (SI + NO + ABS)$.

% de la Cámara: media de diputados en la bancada el día de la votación.

Voto neto = $|SI - NO|$; % de todos los votos netos.

Participación = $(SI + NO + ABS) / \text{total de la bancada}$.

*Datos calculados por Jeffrey A. Weldon (ITAM).

Disciplina y participación en la Cámara de Senadores

	Porcentaje de disciplina	Porcentaje de la Cámara	Porcentaje de votos netos	Diferencia (en porcentaje)	Porcentaje de participación
PAN	98.5%	40.6%	49.6%	8.9%	86.6%
PRI	96.8%	25.7%	25.0%	-0.7%	71.1%
PRD	88.8%	20.4%	14.9%	-5.5%	68.6%
PVEM	96.4%	4.7%	4.2%	-0.5%	66.2%
Conv	96.9%	3.9%	3.3%	-0.6%	63.6%
PT	89.2%	3.9%	2.2%	-1.7%	54.4%
PNA*	100.0%	0.8%	0.9%	0.1%	74.6%

Sólo se consideran las votaciones en que el PAN, PRD o PRI votó en manera diferente.

Disciplina = $\max(SI, NO, ABS) / (SI + NO + ABS)$.

% de la Cámara: media de senadores en la bancada el día de la votación.

Voto neto = $|SI - NO|$; % de todos los votos netos.

Participación = $(SI + NO + ABS) / \text{total de la bancada}$.

*Sólo se consideran las votaciones para disciplina cuando hubo dos senadores en la bancada.

* Datos calculados por Jeffrey A. Weldon (ITAM).

4. Gestoría e informes de actividades

La información que se entregó hace referencia, en primer lugar, a las disposiciones normativas que tienen tanto los partidos como los grupos parlamentarios respecto a las actividades de gestoría e información de los legisladores. Posteriormente, se presentaron los datos duros que se tienen sobre estas actividades, como fueron las direcciones de sus oficinas de atención a la ciudadanía.

Se consultó a los evaluadores sobre la forma en que calificarían la información disponible acerca de estas actividades; pues si bien todos los partidos las llevan a cabo, pocos divulgan sus resultados. Posteriormente se preguntó como califican el acceso de los representados a los mecanismos de gestoría. Finalmente, se preguntó cómo califican el acceso de los representados a los informes de gestoría.

Se señaló que este ejercicio es un primer intento para medir las actividades de gestoría los legisladores, por lo que en ejercicios posteriores se revisará la metodología y alcances. Los evaluadores resaltaron la escasez de información, y la falta de controles sobre estas actividades. También rayaron lo que se conoce como “gestoría corporativa”: aquella que realizan los legisladores según sus intereses gremiales o de otras agrupaciones.

Algunos evaluadores señalaron la conveniencia de incluir el cabildeo en ejercicios posteriores.

VII. Conclusiones y recomendaciones.

Las calificaciones alcanzadas tanto por el Congreso en su conjunto como por las cámaras en lo individual reflejan, antes que una crítica hacia los diputados, los senadores o los partidos, el reconocimiento del bajo nivel de institucionalización que impera en el Poder Legislativo.

Dicho de otra forma, se midió la capacidad que tiene el Congreso para desempeñar sus funciones de manera autónoma, transparente y eficaz.

De la misma forma, las calificaciones que se otorgaron a los grupos parlamentarios reflejan las opiniones en cuanto al perfil que guardan ante la opinión pública, su capacidad de actuar cohesivamente, el respeto que guardan a los reglamentos internos y su transparencia al conducir sus actividades de vinculación con la ciudadanía.

Al respecto, los evaluadores coincidieron que es indispensable que el Congreso impulse una serie de reformas para fortalecer su grado de institucionalización interna, su perfil ante la opinión pública, así como sus criterios de transparencia.

Algunos de los s que surgieron durante la evaluación para modernizar al Congreso fueron reformar los estatutos internos en materia de transparencia,

establecer un sistema de -comisiones para las comisiones ordinarias, definir plazos perentorios para que las comisiones de investigación presenten sus informes y establecer un régimen disciplinario para los legisladores.

Varios evaluadores sostienen que, para que estos cambios puedan concretarse y ser efectivos, es necesario pensar antes en reformas que permitan la especialización de los legisladores a largo plazo y fomenten la rendición de cuentas a través de la reelección inmediata en alguna modalidad efectiva.

Evaluadores

Dra. Luisa Bejar Algazi
Mtro. Fernando Dworak
Lic. Uuc-Kib Espadas Ancona
Dr. Ricardo Espinoza Toledo
Dr. Adrián Gimete Welsh Hernández
Dra. Joy Langston Hawkes
Dr. Álvaro López Lara
Dr. Gustavo López Montiel
Lic. Ignacio Marván Laborde
Dra. Cecilia Mora Donatto
Dr. Aldo Muñoz Armenta
Mtro. Jorge Romero
Dr. Luis Carlos Ugalde Ramírez
Dr. Francisco Valdés Ugalde
Dra. Helena Varela Guinot
Mtro. Jeffrey Weldon

Créditos

Dr. Enrique Cárdenas Sánchez

Director del Proyecto

Dr. José Reynoso

Coordinador de Evaluaciones

Mtro. Jeffrey Weldon

Mtro. Fernando Dworak

Coordinadores de la Evaluación

Equipo de Redacción

Mtra. Verónica Malo

Carolina García Marroquín

Lic. Ricardo Pérez

Lic. Isabel Zapata

Equipo de apoyo

Gabriela Hernández

Mauricio Méndez