

Agosto / 2011

ANÁLISIS POLÍTICO

Reforma del Congreso,
clave para la Reforma
del Estado

Ricardo Álvarez Arredondo y Aidée Gracia Rodríguez



Una democracia social consolidada requiere mejorar la calidad de la política y desarrollar instituciones abiertas y cercanas a la ciudadanía. Su funcionamiento necesita de actores sociopolíticos capaces de representar la diversidad de intereses de toda la sociedad. En este sentido, la Fundación Friedrich Ebert en México ofrece plataformas de diálogo, talleres para el fortalecimiento de las capacidades públicas de actores progresistas, asesoría institucional, consultorías y análisis político.

Análisis Político responde a una necesidad de observar lo que sucede en la política nacional de México y su relación con la economía, la sociedad y las relaciones internacionales. Tiene el objetivo de contribuir a las fuerzas sociopolíticas progresistas en su tarea de desarrollar estrategias y políticas sobre temas relevantes para la sociedad mexicana a través de recomendaciones para la acción y los escenarios posibles.

Las opiniones vertidas en los documentos que se presentan, las cuales no han sido sometidas a revisión editorial, así como los análisis y las interpretaciones que en ellos se contienen, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las opiniones y puntos de vista de la Fundación Friedrich Ebert.

ISBN: 978-607-7833-23-9

Diseño y formación: Enrico Gianfranchi

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

Agosto / 2011

ANÁLISIS POLÍTICO

Reforma del Congreso, clave para la Reforma del Estado

*Ricardo Álvarez Arredondo y Aidée Gracia Rodríguez*¹

Introducción

El anhelo de la lucha por la construcción de un Estado cabalmente democrático en México tiene que ver con la transformación profunda del sistema político que heredamos del autoritarismo de la era del partido hegemónico. Muchos le hemos llamado a este esfuerzo sostenido y sistemático “la agenda de transformación para la Reforma del Estado”, misma que incluye una modificación profunda en el andamiaje constitucional y legal del país.

El avance que hasta hoy hemos conseguido no tiene que ver con una metodología racional de cambio, ni con la utilización de instrumentos democráticos para lograrlo; tiene que ver con el avance que ha sido

posible en una multitud de temas inconexos en paralelo al surgimiento de nuevas fuerzas políticas, como lo fue el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en su momento; de la consolidación de otras, como lo fue el Partido Acción Nacional (PAN), y del incremento por oleadas de flujo de la participación ciudadana, acompañada de mareas de reflujo caracterizadas por la apatía y decepción ciudadana también.

La transformación del Estado mexicano en algo que no es un Estado democrático, pero que tampoco es el Estado autoritario que fue hace algunas décadas, se ha logrado por los esfuerzos inconexos, arrítmicos y carentes de lógica estratégica surgidos en las comunidades, municipios, estados, en la propia capital del país, e impulsados por actores políticos, partidos, organizaciones,

1. Ricardo Álvarez Arredondo, es Secretario Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados y Aidée Gracia Rodríguez es asesora de Comisión en la Cámara de Diputados; ambos participaron, por parte del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en el equipo técnico de la comisión dictaminadora del Reglamento de la Cámara de Diputados –la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias– durante el proceso de redacción, negociación y dictaminación de este proyecto de reforma del Reglamento, hoy norma vigente.

líderes de opinión, y movimientos de toda índole que lograron plantarse en diferentes momentos frente al monolito del poder y lo desafiaron, con sus voces, con sus escritos, con sus marchas, con sus silencios, con su dolor, con su sangre, con su angustia, y tras resistir la indiferencia, la intimidación, la represión, la persecución política, el encarcelamiento; ese gran colectivo, de izquierdas, de derechas, de sociedad harta, desesperada, de grupos marginados, de excluidos, de indígenas, migrantes, lograron agruparse hasta forzar las primeras reformas electorales que fueron dando cauce a la apertura del sistema y hacia la pluralización del mismo.

Durante décadas esa fue la ruta: pequeñas transformaciones a partir de la nueva pluralidad, y avances sobre el sistema electoral, cada vez más abierto y más plural. Sin embargo, la agenda de cambio profundo, de cambio estructural e institucional, quedaba siempre pendiente, para un mejor momento posterior que nunca llegó.

Después de 30 años de transformaciones en materia de democracia electoral, hoy México tiene un sistema pluripartidista, con mayores elementos para lograr una competencia más equitativa, más limpia, con esquemas de financiamiento público, bajo principios de igualdad y proporcionalidad, fiscalizable y con una autoridad electoral autónoma de los poderes del Estado y fundamentalmente ciudadana.

México en todos estos años ya ha logrado transformaciones de mayor fondo, como

fue la introducción primero del voto de la mujer, y posteriormente muchos cambios en materia de igualdad de género, y aunque seguimos siendo una sociedad machista, también es cierto que se ha logrado construir una visión más abierta y más tolerante hacia el tema de la diversidad de género, y de la igualdad entre géneros, no obstante falta mucho por materializar esta igualdad en casi todos los ámbitos de la vida nacional.

Se ha logrado mayor libertad de expresión y mayor libertad para ejercer la crítica, pero México sigue controlado por los grandes duopolios televisivos y los barones de la comunicación visual y escrita. Además, ahora los periodistas y los comunicadores también han sido victimizados por la violencia que azota al país, y crece la lista de periodistas amenazados y asesinados.

Hemos logrado ampliar los derechos humanos en general, e incluso ya hemos logrado la reforma constitucional para darle este rango a tales derechos, y sin embargo, muchos mexicanos y mexicanas siguen padeciendo abusos todos los días.

Se han consolidado algunos derechos para apoyar a las personas más vulnerables de nuestra sociedad, pero en paralelo hemos desmantelado el Estado de Bienestar que logramos construir en el siglo pasado.

La sociedad ha experimentado ya las gestiones de gobiernos de diferentes partidos políticos y la pluralidad ha hecho posible un desarrollo sustantivo en diferentes materias como servicios, transporte,

programas culturales, recuperación de espacios públicos, apoyos sociales; sin embargo, también la sociedad ha observado que es común que no haya continuidad en las mejoras, que no se logren desterrar vicios ancestrales como el nepotismo y la corrupción, porque sin las transformaciones de fondo que le hacen falta al país, las administraciones locales, estatales e incluso la federal, lejos de transformar los modelos de desarrollo, se han contaminado de las grandes redes de corrupción, de los enormes márgenes de discrecionalidad que existen en un Estado de derecho endeble y que ahora bajo la presión de grupos criminales, se ha profundizado más la colusión de intereses entre los servidores públicos y los poderes fácticos.

Pero ¿cuáles son las transformaciones que le hacen falta a nuestro país y por qué el fortalecimiento del Poder Legislativo, y de su Congreso de la Unión como órgano reformador del Estado, hoy cobra especial relevancia?

Transformación del órgano reformador del Estado

México requiere atacar el mayor de sus problemas que es el de la corrupción. Es un problema que está en varios frentes, en el sistema político, en el económico, en el social y en el judicial, e incluso en los órganos autónomos. Hay que atacar todos, pero debemos primero plantear la reforma radical y estructural al Poder Judicial y al sistema penitenciario, para acotar, auditar y transparentar la labor de los jueces de distrito, de circuito y la de

los magistrados de las salas regionales, y de las especializadas, de los Tribunales e, incluso, la de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Es urgente depurar y profesionalizar a todos los cuerpos de las policías judiciales del país, a los ministerios públicos, lograr la autonomía de esta institución; lo mismo para todos los cuerpos policíacos del país, de los tres órdenes de gobierno, al tiempo que dotarlos de mejores condiciones de vida; ahora es incluso necesario recurrir a las fuerzas armadas para regresar a la paz pública, pero no es posible llenar el territorio nacional de fuerzas del orden sin que nos avoquemos aún más a impulsar el desarrollo integral del país, fortaleciendo la única plataforma real de desarrollo al futuro que es la educación universal y de calidad, y la inversión decidida en la ciencia y tecnología.

México tiene que consagrarse por décadas a garantizar la educación para todos y todas, y fundamentalmente para los niños, las niñas, y las y los jóvenes. Debemos apostar a dar el gran salto de una sociedad productora y exportadora de materias primas a una sociedad generadora de conocimiento. Pero ¿cómo podemos impulsar un desarrollo en ciencia y tecnología si no contamos con planeación, ni con perspectiva ni recursos económicos que lo hagan posible? Importantes talentos científicos mexicanos emigran año con año del país, ya que en México no hay oportunidades de desarrollo para ellos. Esta tendencia hay que detenerla urgentemente. Debemos destinar el 5%

del presupuesto nacional al desarrollo científico y tecnológico del país y esta debe ser la tesis fundamental de la izquierda para el desarrollo del México del presente y del futuro.

Sin embargo, no hemos podido resolver uno de los problemas fundamentales para nuestro desarrollo que es la debilidad fiscal de nuestra economía. Es imprescindible hacer una reforma fiscal anclada en una base progresiva, en donde las aportaciones sean proporcionales al ingreso y en donde se eliminen los paraísos fiscales que ha promovido la clase empresarial gobernante en los últimos 27 años.

No es posible pensar en desarrollo condenando al país a subsistir de la extracción de un hidrocarburo contaminante y en extinción. El petróleo está cerca de ser una reliquia, y las sociedades que se han quedado en la contemplación de sus ídolos han desaparecido y hoy son visitadas como sitios arqueológicos.

México, un país considerado biodiverso, un coloso de 2 millones de kilómetros cuadrados, de 106 millones de habitantes, de los cuales 47.2 millones son pobres, y 11.2 de ellos viven en la pobreza extrema,² debe defender sus recursos naturales pero no debe de anclar su desarrollo a la depredación de los mismos. Los retos que enfrentamos globalmente con el cambio climático nos deben de impulsar a la ruta de la investigación y el desarrollo de energías renovables y a la generación de una nueva cultura del desarrollo, que

tendrá que ser un desarrollo sustentable. Es urgente dejar atrás la era de los monopolios e impulsar una nueva era de competitividad económica que atraiga la inversión nacional y extranjera en muchos proyectos de infraestructura, en temas tan diversos como telecomunicaciones, informática, desarrollo agrícola, fuentes de energía renovable, entre otros.

Pero toda la agenda pendiente de transformación del Estado mexicano se ha topado con un gran problema, que justamente tiene que ver con la falta de cultura democrática y la debilidad estructural de las Cámaras del Congreso de la Unión para procesar todas estas grandes reformas que requiere el país.

En tiempos del Estado autoritario el Congreso era débil, porque fungía como una oficialía de partes, en donde el principal y casi único legislador era el presidente de la República ya que todas las iniciativas presidenciales se aprobaban al instante. La pluralidad política ha exhibido la debilidad del Congreso y, lejos de proponer su inmediata transformación, el caos de impunidad y prebendas del pequeño mundo del Poder Legislativo que sedujo a las formaciones políticas a utilizar la tribuna para la denuncia pero no para la transformación del país. La nueva clase política plural de inmediato hizo eco de los viejos valores en vez de trasladar consigo la idea de cambio radical. Anidaron en San Lázaro y en Xicoténcatl las peores herencias de la era de los caudillos, el culto a la personalidad, la discrecionalidad, el

2. Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2008.

abuso del poder, el abuso del fuero, la irresponsabilidad legislativa, el protagonismo, el *rollismo* en tribuna, la frivolidad y los excesos, la demagogia, en una larga borrachera plural que atascó la transición e imposibilitó cualquier pacto para la refundación del Estado mexicano.

El despertar de esta niñez y adolescencia de la pluralidad en México ha sido muy duro. Nos quedamos dormidos con la transformación del país y se nos acumularon las tareas pendientes. Nos despertó la alarma del crimen organizado, del feminicidio desbordado, de la pérdida del control gubernamental en amplias franjas de territorio, de la infiltración del “narco” en la política, en los negocios y en todo tipo de organización; de la muerte de periodistas, de la muerte de inocentes. Todo ello lo alcanzamos a escuchar en medio del silencio social, de una sociedad enmudecida, apática y decepcionada. Frente a esta emergencia nacional está claro que lo más urgente es reformar al órgano reformador del Estado mexicano que es justamente el Congreso de la Unión y, más específicamente, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Consideramos que en un país como el nuestro, caracterizado por un acendrado presidencialismo, necesitamos una transformación profunda para fortalecer al Congreso y convertirlo en un poder eficiente partiendo en primer lugar de una reforma a la Constitución y a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para dotar al

Poder Legislativo de mayores facultades de control del Ejecutivo; para influir en la planeación del desarrollo nacional del país; para examinar, discutir y aprobar los ejes rectores de la política exterior que instrumente el Ejecutivo federal.

Sin embargo, consideramos que antes de empoderar al Congreso, es fundamental sanearlo de todos los vicios que durante décadas se han incrustado en la práctica parlamentaria y que son la causa principal que lo ha mantenido paralizado. Es necesario suprimir los desenfrenos y eliminar las prácticas corruptas que se suscitan entre algunos integrantes del Poder Legislativo a través de la aplicación de sanciones explícitas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. También es esencial limitar el fuero de los legisladores para que su uso no se siga pervirtiendo. El fuero no debe usarse como inmunidad para delinquir y evitar que se proceda penalmente en su contra.

La Cámara de Diputados es la responsable de revisar la cuenta pública y de fiscalizar que se ejerzan adecuadamente los recursos públicos, sin embargo en el Poder Legislativo existen ciertos nichos de opacidad en la vigilancia del ejercicio de sus recursos presupuestarios, por ello consideramos importante que tanto los Grupos Parlamentarios (GP) como las Comisiones legislativas y los órganos de gobierno de las Cámaras tengan la obligación de rendir cuentas ante la Contraloría Interna del Congreso, así como a la Auditoría Superior de la Federación.

Requerimos tipificar y prohibir el tráfico de influencias entre los legisladores para que no se conviertan en litigantes o promotores de intereses privados en contra del interés público y del Estado mexicano. Los legisladores tienen el estatus constitucional de representantes de la Nación, por lo tanto están obligados a cumplir con sus responsabilidades con el compromiso que representa ocupar un cargo de esa envergadura. Sin embargo, al no existir ninguna sanción respecto a las omisiones o negligencias en las que incurran en el desempeño de sus funciones, gozan de una cierta impunidad que genera, como consecuencia, la parálisis legislativa.

Ante la dificultad política en la que nos encontramos actualmente es muy complicado concretar una reforma a la Constitución que favorezca el fortalecimiento del Congreso. Por otro lado, hay reformas constitucionales aprobadas desde la legislatura pasada que aún no se han regulado en la Ley Orgánica del Congreso pese a que impactan directamente en el quehacer parlamentario y en el proceso legislativo, como la modificación del formato del Informe presidencial, la obligación de los funcionarios públicos de comparecer ante las Cámaras del Congreso bajo protesta de decir verdad y la creación de la Pregunta parlamentaria, que obliga a los Secretarios de Estado a responder por escrito dentro de un plazo específico a los cuestionamientos que hagan los legisladores.

El nuevo reglamento de la Cámara de Diputados

Pese a este escenario poco alentador, la LXI Legislatura asumió el reto de expedir un nuevo reglamento para cada una de las Cámaras y, a pesar de haber experimentado desde hace mucho tiempo varios intentos de reforma fallidos, finalmente en abril de 2010 la Cámara de Senadores aprobó su nuevo reglamento; posteriormente, en diciembre del mismo año, la Cámara de Diputados aprobó el suyo, con lo cual se logró dar un paso muy importante para la vida del Congreso porque finalmente se ha logrado modernizar la norma del trabajo legislativo, sustituyendo al viejo reglamento de 1934, con la virtud adicional de haber actualizado los reglamentos con las nuevas disposiciones constitucionales que incluso en la Ley Orgánica aún no han sido consideradas. Estos instrumentos fueron diseñados para lograr que los procesos legislativos sean más expeditos y que el trabajo que se realice en ambas Cámaras del Congreso sea más profesional y eficaz.

La ley que rige el trabajo del Congreso de la Unión es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, expedida en el año de 1999, que abrogó la que estuvo vigente desde 1979. En la nueva Ley del Congreso se establecieron disposiciones para que cada Cámara tuviera su propio reglamento y que de esta forma

se lograra organizar mejor el trabajo que realiza cada una de ellas, de acuerdo con las facultades exclusivas que cada una tiene, de conformidad con lo que establecen los artículos 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, el proceso para lograr concretar esta nueva disposición legal fue muy largo, tuvieron que transcurrir once años para que finalmente, en abril de 2010 la Cámara de Senadores lograra aprobar su propio reglamento, con lo cual se generó una presión muy fuerte para la Cámara de Diputados, que debía acelerar sus trabajos para no quedar rezagada. En abril de ese año el PAN presentó una iniciativa con proyecto de decreto para expedir una nueva Ley Orgánica y un nuevo Reglamento para la Cámara de Diputados. Posteriormente, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentó su iniciativa para expedir un nuevo reglamento para la Cámara de Diputados. En el mes de mayo, durante el periodo de sesiones de la Comisión Permanente, el Partido de la Revolución Democrática presentó su iniciativa, con lo cual los tres GP predominantes iniciaron el proceso de negociación y construcción de acuerdos para la dictaminación del nuevo reglamento de la Cámara.

El espíritu que dominó el trabajo de todos los que participamos en la redacción del proyecto de dictamen fue darle orden y agilidad al trabajo legislativo de la Cámara; establecer sanciones por el incumplimiento de los diputados en sus obligaciones legislativas; establecer mecanismos de transparencia en todo el proceso legislativo;

regular la diplomacia parlamentaria para que dejara de ser utilizada como canonjía de algunos diputados; dinamizar el trabajo en comisiones para eliminar la *congeladora legislativa*; suprimir el uso estéril que se le daba a las sesiones de la Cámara –en donde la lectura de iniciativas y proposiciones con punto de acuerdo eran lo que absorbía el orden del día de las sesiones– y darle prioridad a la discusión de los proyectos de dictamen.

El proceso de dictaminación transcurrió durante siete meses de intenso trabajo entre las distintas fuerzas políticas representadas en la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y culminó el 15 de diciembre de 2010, en la última sesión del periodo ordinario, reflejo muy claro de la dura negociación que obligó a los diputados a pactar intensamente hasta el último segundo, una acción concertada desde el Grupo Parlamentario del PRI, que se caracteriza por presionar al mayor límite posible, para lograr lo máximo posible.

Vale subrayar que hubo consenso entre todas las bancadas y que todas enfrentaron oposiciones a su interior por parte de diputados y diputadas que querían conservar el estatus de impunidad y canonjías en sus labores. A continuación se sintetizan los componentes fundamentales del nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados.

1. Facultad de control del Ejecutivo

En el Reglamento se rescata la facultad constitucional de control que tiene la

Cámara de Diputados, que en los hechos ha sido prácticamente letra muerta. Ahora se establece que las Comisiones ordinarias tendrán la facultad de analizar y formular una opinión de los informes trimestrales que presentan las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, los cuales servirán para evaluar el cumplimiento de los objetivos y serán considerados en la revisión de la Cuenta Pública.

2. Comparecencias de los Servidores Públicos

Durante la LX Legislatura, el Congreso aprobó reformas Constitucionales a los artículos 69 y 93 que aún no han sido incorporados en la Ley Orgánica del Congreso y que se introdujeron en el nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados. Dicha reforma fue constituida para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas para obligar a los servidores públicos a que cuando acudan al Congreso a comparecer tanto en el Pleno como en Comisiones, lo hagan bajo protesta de decir verdad. Así mismo, el reglamento regula la Pregunta parlamentaria, que es un instrumento que sirve a los legisladores para solicitar información adicional a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, quienes deberán responder en un plazo no mayor a 15 días. Con estos instrumentos se pretende modernizar la relación entre los poderes, abriendo la posibilidad de un régimen efectivo de rendición de cuentas del Ejecutivo al Congreso de la Unión. El Reglamento tiene la virtud de haber ampliado el espectro de

utilización de estos instrumentos, ya que se pueden usar tanto en el Pleno como en Comisiones.

3. Profesionalización y fortalecimiento del trabajo en Comisiones

Un asunto fundamental que contiene el Reglamento de la Cámara es la regulación del trabajo en Comisiones porque se incorporaron disposiciones para profesionalizar el trabajo legislativo a través de la instrumentación del servicio civil de carrera, lo cual obliga a las comisiones a contar con personal técnico calificado que tenga conocimiento específico de los temas que se abordan. Con ello se elimina el compadrazgo, las *aviadurías* y la improvisación en el proceso de dictaminación, que es una de las partes fundamentales del trabajo de la Cámara de Diputados.

El nuevo Reglamento elimina la idea de que el receso que hay entre los periodos ordinarios de sesiones signifique periodo de vacaciones para la Cámara de Diputados, por eso se incorporó la obligación de que las Comisiones se reúnan por lo menos una vez al mes.

Un problema que normalmente se presenta en el trabajo de las Comisiones es el ausentismo a las convocatorias a reunión, por eso se incorporaron sanciones económicas a los legisladores que no asistan. También se prevé que los legisladores que falten en cuatro ocasiones durante un semestre sean

reemplazados por otros que asuman el compromiso que implica el trabajo en Comisión. Dichas sanciones son paralelas a la nueva obligación que tienen las Comisiones de dictaminar en plazos específicos las iniciativas y las minutas. Esta nueva obligación fue diseñada para eliminar la *congeladora legislativa* ya que actualmente todas las Comisiones tienen en su acervo cientos de asuntos pendientes de dictaminar.

Otro asunto delicado que resolvió el Reglamento tiene que ver con la prohibición explícita de una de las prácticas perniciosas que existían respecto al retiro de la firma de los diputados en los dictámenes. Anteriormente, los legisladores podían emitir su voto en un sentido y consignarlo con su firma durante la reunión de Comisión, y luego, fuera de la reunión –es decir, en sus oficinas, en los pasillos o dentro del salón de Sesiones–, podían eliminar su firma y cambiar el sentido de su voto, para rectificar su opinión en el mejor de los casos, pero más bien se hacía para atender presiones de grupos de interés. Esta disposición evita la práctica del legislador de poder disponer de manera irresponsable del retiro de su firma que comúnmente ha dado pauta al tráfico de influencias, y al chantaje político que apuntan a prácticas corruptas y a una absoluta falta de respeto a las reuniones de Comisión, que son los espacios formales e institucionales para tomar decisiones de manera seria, razonada y transparente frente a los demás integrantes de dicho órgano y, finalmente, frente a la ciudadanía.

4. Comisiones Especiales

La Ley Orgánica del Congreso establece que la Cámara de Diputados contará con cuarenta y cuatro Comisiones ordinarias, también faculta al Pleno para que constituya, en caso necesario, Comisiones especiales. Este tipo de Comisiones tienen una vigencia específica que normalmente culmina con el fin de la Legislatura.

Las Comisiones especiales, a diferencia de las ordinarias, no cuentan con tareas de dictamen ni de control evaluatorio de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, su ámbito de acción es muy limitado pues se reduce a la sola emisión de opiniones. Por eso llama mucho la atención que durante la actual Legislatura se hayan constituido cuarenta y un Comisiones especiales, lo cual implica no solo un presupuesto importante, sino que también se destinan cuantiosos recursos materiales y humanos. Ante el evidente abuso que ha habido en la creación desmedida de este tipo de Comisiones, se estableció un límite en el Reglamento de la Cámara para evitar el dispendio que se ha generado y por eso se fijó un tope para que las Comisiones especiales que se constituyan en cada Legislatura no excedan en número a la mitad de las Comisiones ordinarias.

5. Privilegiar la elaboración de Proyectos de Ley

Subsiste entre la mayor parte de los legisladores la idea errónea de que el desempeño legislativo se mide por

la cantidad de iniciativas de Ley que presentan en el Pleno o por el número de veces que ocupan la tribuna para leer alguna proposición con punto de acuerdo. Lamentablemente, los medios de comunicación han abonado enormemente en fomentar esta idea porque muchas veces esa es la forma en la que los evalúan, lo cual genera una epidemia de presentación masiva de iniciativas. Si bien ésta es una parte esencial del proceso legislativo, resulta importante que las iniciativas estén acompañadas por la construcción de acuerdos entre las fuerzas políticas para lograr un dictamen favorable en Comisiones y, posteriormente, la aprobación en el Pleno, porque la simple presentación de una iniciativa, sin el riguroso seguimiento del proceso, representa un trabajo inconcluso, que se queda a nivel de la propuesta; y eso, en términos concretos, es intrascendente.

Por eso, en el Reglamento se privilegia el tiempo de la asamblea plenaria en el debate político sobre temas de la agenda nacional por un lado; y fundamentalmente en el desahogo de los dictámenes, porque eso es lo que entraña el delicado trabajo de elaborar leyes y decretos; esa es finalmente la tarea esencial del legislador.

6. Gaceta Parlamentaria

Desde que se creó la Gaceta Parlamentaria se había mantenido como un instrumento de divulgación, en el que se publicaban diversos asuntos legislativos, actas, acuerdos y las convocatorias a las reuniones de Comisión. Existían muchos nichos de opacidad que

propiciaban un desconocimiento absoluto de los momentos procesales de los asuntos legislativos y era muy complicado detectar el estatus de los dictámenes.

Con el objetivo de dar transparencia a todos los momentos que conforman el proceso legislativo de la Cámara, el Reglamento introdujo la obligación de publicar con suficiente anticipación a las sesiones ordinarias, el orden del día, las declaratorias de publicidad, los dictámenes a discusión, las iniciativas y minutas que no fueron dictaminadas en Comisión y toda la información sobre la administración y servicios de la Cámara. Adicionalmente, el Reglamento de la Cámara le otorgó a la Gaceta el rango de órgano oficial de difusión con lo cual tiene efectos jurídicos.

7. Grupos Parlamentarios

Si bien la Constitución no es explícita en la definición de Grupos Parlamentarios y la Ley Orgánica del Congreso es omisa con respecto a su funcionamiento en la Cámara de Diputados, el nuevo Reglamento sí contiene un capítulo para regular a los GP y organizar el trabajo de los diputados que comparten una misma afiliación de partido.

El Reglamento establece que cada GP representado en la Cámara debe contar con un reglamento interno; que los Grupos deben promover la equidad de género en su interior; y que deben respetar sus principios y su agenda legislativa. También obliga a los GP a cumplir con las disposiciones legales en materia de

transparencia para la verificación de sus recursos públicos. Finalmente, con el objetivo de elevar el nivel del trabajo de los GP, se establece que contraten asesoría especializada en los diferentes temas que se desarrollan en la Cámara.

8. Cabildeo

Una de las actividades más lucrativas que, hasta antes del Reglamento de la Cámara, se había desarrollado de manera oculta y sin regulación alguna es la que tiene que ver con el cabildeo. Es decir, la actividad que llevan a cabo los promotores de los intereses del sector privado para influir en las decisiones de la Cámara de Diputados. Por eso ha sido nuestro interés incorporar al Reglamento un capítulo para regular el cabildeo. Se planteó darle transparencia al trabajo que realizan las personas que representan y promueven los intereses del sector privado para darlos a conocer públicamente. También se plantearon diversas sanciones tanto para los cabilderos como para los diputados y los trabajadores de la Cámara ligándolos con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Se propuso establecer mecanismos para castigar el tráfico de influencias y la obtención de beneficios económicos o en especie de los trabajadores de la Cámara que hicieran recomendaciones que equivalieran a un cabildeo. Las sanciones derivarían directamente de la citada Ley de Responsabilidades, y su aplicabilidad sería estrictamente para los empleados de la Cámara. El PRD insistió en la propuesta para que la sanción fuera aplicable a los cabilderos que desde las empresas infiltran

a los GP y a los órganos administrativos de la Cámara y logran influir en decisiones fundamentales del órgano legislativo.

Se pretendía que la sanción a los cabilderos implicara su inhabilitación para desarrollar sus actividades en la Cámara. Las causales principales eran proporcionar información falsa o no presentar su informe semestral de actividades. Sin embargo, no todo lo que se planteó originalmente se pudo concretar porque durante el proceso de dictaminación de la reforma del Reglamento hubo mucha presión por parte de los cabilderos para eliminar del texto las sanciones pues les parecía una regulación excesiva, además argumentaban que dichas disposiciones eran inconstitucionales ya que a partir del Reglamento de la Cámara no se puede imponer sanciones a terceros. Al final de todo el proceso se logró persuadir por distintos medios a la mayoría de los diputados y la redacción del capítulo de cabildeo se matizó. El capítulo se redujo prácticamente a una cuarta parte con respecto a lo que se había planteado en un principio.

9. Diplomacia Parlamentaria

Un tema que se encontraba bajo las reglas de los “usos y costumbres” es el que tiene que ver con todas las actividades de diplomacia parlamentaria que se desarrollaban en una total anarquía. Por eso se creó un capítulo especial para darle orden y visibilidad a toda la actividad internacional de los diputados.

Con el objeto de eliminar el uso faccioso que

se le daba a la actividad internacional, se establece que los legisladores que participen en foros temáticos internacionales cuenten con el perfil idóneo y el conocimiento del tema; que las delegaciones internacionales de diputados que asistan a reuniones interparlamentarias y organismos internacionales parlamentarios sean permanentes. Esto no solo evita que la representación se use como prebenda, también obliga a los diputados a evaluar y dar seguimiento a los acuerdos alcanzados y presentar un informe de sus actividades desarrolladas en el exterior. Asimismo, se prevé la creación de un área técnica especializada en asuntos internacionales y relaciones parlamentarias y un acervo documental que contenga las declaraciones y acuerdos a los que hayan llegado los legisladores del Congreso de la Unión en los distintos foros internacionales, reuniones interparlamentarias u organismos internacionales.

Conclusión

Las nuevas disposiciones reglamentarias son producto del impulso y de las propuestas de las fuerzas progresistas del país y fueron diseñadas para abatir el rezago legislativo, revivir y alentar el trabajo en Comisiones, agilizar la dictaminación de las Comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados y, lo más importante, lograr que la Cámara se convierta en el centro del debate nacional y, por tanto, se pueda crear un espacio para la reflexión, la crítica política, y la construcción de acuerdos. Están dadas las reglas que permitan una auténtica rendición de

cuentas y para la construcción de una República democrática, representativa, popular, participativa, incluyente y laica, ahora falta darle operatividad a las reglas para que todas estas ideas a las que aspiramos logren concretarse.

México vive hoy momentos delicados que muestran contundentemente el agotamiento de un modelo político, social y económico de desarrollo. Por ello el desafío es impulsar desde esta nueva plataforma un cambio de régimen político, una profunda reforma del Estado que permita abrazar un nuevo paradigma de desarrollo sustentable de cara al siglo XXI, en donde existan cambios estructurales que se anclen en políticas de Estado que nos permitan impulsar una estrategia de mayor desarrollo en educación, ciencia y tecnología, en una nueva plataforma energética, en un nuevo modelo fiscal y económico; en una reinserción de México en el mundo con una política exterior activa que diversifique y amplíe nuestras relaciones internacionales políticas y comerciales.

Requerimos de un nuevo modelo de desarrollo político que privilegie la pluralidad, provea mecanismos de acuerdo y construcción de mayorías plurales con agendas legislativas y de gobierno estables y corresponsables de la conducción del país, para la cual es urgente impulsar una reforma que democratice la vida interna de los partidos políticos y de las organizaciones sindicales; también necesitamos canalizar la participación ciudadana y generar espacios para su deliberación en la toma

de decisiones fundamentales del Estado.

Para todo ello, es indispensable realizar reformas constitucionales y legales de gran calado, que tendrán que ser procesadas en las Cámaras del Congreso de la Unión, las cuales han dado un importante paso en su modernización a través de sus nuevos Reglamentos. Sin embargo, la costumbre de la impunidad legislativa respecto a las responsabilidades de las legisladoras y los legisladores está muy arraigada y habrá una enorme resistencia a los cambios propuestos por las nuevas normas de las Cámaras legislativas. Pero existe la convicción de que las fuerzas progresistas al interior de cada partido que lograron hacer amplia mayoría para la aprobación de estas importantes reglamentaciones, actualizando las vetustas disposiciones que se mantuvieron vigentes durante 83 años, deberán generar mejores condiciones para impulsar y conducir un cambio en la cultura de la responsabilidad política de las y los representantes populares.



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Yautepec no. 55, col. Condesa, 06140 México, D.F.
Tel +52 (55) 5553 5302, Fax +52 (55) 5254 1554
www.fesmex.org

ANÁLISIS POLÍTICO. Agosto 2011.

Reforma del Congreso, clave para la Reforma del Estado

Ricardo Álvarez Arredondo y Aidée Gracia Rodríguez ISBN: 978-607-7833-23-9

ISBN: 978-607-7833-23-9

