



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**“LA CALIDAD LEGISLATIVA DE LAS LEYES FEDERALES EN
MÉXICO EN EL CONTEXTO DEL PACTO POR MÉXICO (2012-2015)”**

TESIS
QUE PRESENTA

VÍCTOR DAVID PITALÚA TORRES

MATRICULA: 2123802579

PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES
LINEA PROCESOS POLÍTICOS

DIRECTORA: DRA. LAURA VALENCIA ESCAMILLA

JURADO: DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA
DR. JOSÉ FRANCISCO MARTÍNEZ VELASCO

IZTAPALAPA, CIUDAD DE MÉXICO, FEBRERO 2017

Esta modesta contribución la dedico a:

Mi madre Angélica

*Por su ejemplo de superación y
coraje para enfrentar la vida.*

David y Adrián

*Con una invitación a su
superación constante y por
haber sido mi aliciente.*

Isabel

*Con mi más grande agradecimiento
por todo su apoyo y comprensión.*

Adriana del Carmen, Anqy,

Guille, Willy y Guillermo

Febrero de 2017

Agradecimientos

A mi Poder Superior por ponerme en este camino.

Agradezco a la Universidad Autónoma Metropolitana, a la Coordinación General del Doctorado en Estudios Sociales y a la Coordinación de la Línea Procesos Políticos la oportunidad de tener el privilegio de ser parte de esta importante experiencia formativa.

Así mismo, al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Conacyt por el auspicio y apoyo económico-institucional, y por permitir desarrollarnos profesional y académicamente.

También, a quienes fueron los coordinadores del Posgrado por su gran labor y compromiso por mantenerlo en los estándares de calidad internacional. Gracias Dra. Laura del Alizal Arriaga; Dra. Ma. Eugenia Valdés Vega; Dr. Mario F. Bassols Ricardez; Dr. Alberto Escamilla Cadena. Al gran equipo de apoyo de María Luisa Cortés, Laura Hernández e Hyldely Garduño.

Especial agradecimiento me merece mi Directora de Tesis la Dra. Laura Valencia Escamilla quien siempre mostró interés por mi trabajo, dedicó mucho tiempo, atención, seguimiento y generosa paciencia, a pesar de las circunstancias adversas.

Agradezco a mis lectores Dr. Alberto Escamilla Cadena; Dr. José Francisco Martínez Velasco; Dra. Jazmín Marín Buendía; Dr. José Luis Chávez García y Dra. Roxana N. Guerrero Sotelo; porque siempre me dedicaron tiempo y atinadas recomendaciones.

A todos mis compañeros por lo que me enseñaron y formaron en los maratónicos, pero productivos, coloquios trimestrales.

A mis amigos y familiares que siempre creyeron y me apoyaron moral y pecuniariamente.

INDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN GENERAL

CAPÍTULO I

CAPACIDAD INSTITUCIONAL LEGISLATIVA

1. Introducción	11
1.1 Instituciones democráticas	12
1.2 Instituciones políticas	13
1.3 Instituciones legislativas	18
1.4 Organización legislativa	20
1.5 Institucionalismo parlamentario	23
1.6 Institucionalización y decisión legislativa	25
1.7 Cambio institucional y transición en América Latina	31
1.8 Instituciones legislativas en América Latina	37
1.9 Poder Legislativo en México: características institucionales	43

CAPÍTULO II

LEGISLACIÓN DE CALIDAD

2. Introducción	47
2.1 El concepto de calidad en la democracia	48
2.2 Democracia y calidad	52
2.3 Componentes de una democracia de calidad	55
2.4 Calidad y legislación	61
2.5 Regulación de la elaboración de las normas	65
2.6 Institucionalización de la legislación de calidad	67
2.7 Análisis para medir la calidad legislativa	73
2.8 Concepto de eficacia en la legislación	77
2.9 Principales características de una legislación de calidad	80
2.10 Conclusiones del capítulo 1	87

CAPÍTULO III

EVALUACIÓN LEGISLATIVA

Introducción	91
3.1 Cultura de la evaluación	92
3.1.1 Antecedentes de evaluación al Poder Legislativo en México	92
3.1.2 La norma y el cumplimiento de los objetivos	94
3.2 La evaluación legislativa	96
3.2.1 Concepto y ubicación sistemática	96
3.2.2 Características fundamentales de la evaluación legislativa	98
3.2.3 Criterios de evaluación	100
3.2.4 Evaluación legislativa y evaluación de políticas públicas	102
3.2.5 La institucionalización de la evaluación	103
3.2.6 Evaluación y Poder Legislativo	104
3.2.6.1 Crisis del Poder Legislativo	104
3.2.6.2 La evaluación legislativa, nueva función del Legislativo	106
3.3 Calidad normativa	107
3.3.1 Metodologías en desarrollo	107
3.3.2 Principios de calidad normativa	109
3.3.2.1 Principio de Necesidad	110
3.3.2.2 Principio de Transparencia	114
3.3.2.3 Principio de Proporcionalidad	119
3.3.2.4 Principio de Coherencia	124
3.3.2.5 Principio de Accesibilidad	125
3.3.2.6 Principio de Responsabilidad	129
3.4 Apartado metodológico	131
3.4.1 Evaluación de la calidad. Dimensiones de estudio	133
3.4.1.1 1ª. Vertiente Contexto Institucional del Poder Legislativo	135
3.4.1.1.a Primera Dimensión Capacidad Institucional	135
3.4.1.1.b Segunda Dimensión Capacidad de la Estructura Normativa	137
3.4.1.1.c Tercera Dimensión Organización	139
3.4.1.2 Segunda Vertiente Calidad de la Legislación	141

3.4.1.2.a Legislación de calidad. Características mínimas	141
3.4.1.2.b Delimitación de la evaluación legislativa	143
3.4.2 Evaluación del proceso legislativo	146
3.4.2.1 Variables e indicadores	146
3.4.2.2 Ponderación de indicadores	150
3.5 Consideraciones finales del capítulo	151

CAPITULO IV

PROCESO DE DESARROLLO DEL FORTALECIMIENTO

INSTITUCIONAL DEL PODER LEGISLATIVO

4. Introducción	153
4.1 Primera parte: acceso a la representación	156
4.1.1 Antecedentes del desarrollo de la institución legislativa en México	156
4.1.2 Cambio institucional y pluralidad política en el Congreso mexicano	160
4.1.3 El gobierno dividido en México	165
4.2 Segunda parte: institucionalización del Congreso	171
4.2.1 Proceso de institucionalización del Poder Legislativo	175
4.2.2 Primera legislatura plural 1997-2000	184
4.2.3 Ley Orgánica del Congreso General de 1999	185
4.2.4 Sistema de Comisiones Legislativas	187
4.2.5 Proceso y producción legislativos en el nuevo contexto	199
4.2.6 El proceso legislativo en el Congreso plural	206
4.2.7 Descentralización y producción legislativa	208
4.3 Tercera parte: Análisis de la calidad institucional de la Cámara de Diputados	211
4.3.1 Capacidad institucional	211
4.3.2 Estructura normativa institucional	212
4.3.3 Ámbito de la Organización	214

CAPÍTULO V
EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN
EL MARCO DEL “PACTO POR MÉXICO”

5. Introducción	217
5.1 Precedente: reformas estructurales	221
5.1.1 Agenda de reformas estructurales de Ernesto Zedillo	222
5.1.2 Agenda de reformas estructurales de Vicente Fox	224
5.1.3. Agenda de reformas estructurales de Felipe Calderón	225
5.2 Pacto por México	226
5.2.1 Introducción al Pacto	227
5.2.2 Objetivos y compromisos del Pacto	232
5.3 Reformas estructurales en el marco del “Pacto por México”	234
5.4 Reforma energética	236
5.4.1 Reforma constitucional en materia energética	242
5.4.2 Cronología del proceso legislativo de la reforma constitucional	245
5.4.3 Aspectos relevantes del proceso legislativo	253
5.4.4 Posicionamientos de los grupos parlamentarios	256
5.4.5 Votación en Pleno del Senado	262
5.4.6 Principales cambios propuestos por la reforma constitucional	264
Cuadro 5.3 Cuadro comparativo del texto anterior con el texto vigente	268
5.5 Evaluación de la calidad legislativa del proceso legislativo de la reforma energética en la Cámara de Diputados	273
5.5.1 Análisis de contenido del discurso en la discusión de la Comisión de Energía	273
5.5.1.1 Discusión al interior de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados	277
5.5.1.2 Prioridades de los partidos políticos. Recuento de totales de las variables aludidas	294
Cuadro 5.5 Calificación total de eventos	295

5.5.1.3 Conclusión del análisis de contenido argumentativo de la discusión en Cámara de Diputados	296
Cuadro 5.6 Calificación de indicadores del proceso en Cámara de Diputados que nos arrojó la entrevista.	297
5.6 Evaluación de la calidad legislativa del proceso legislativo de la reforma energética en el Senado	298
5.6.1 Análisis de contenido del discurso en la discusión de la Comisión de Energía del Senado	298
5.6.2 Evaluación del procedimiento legislativo a partir de la apreciación del cuerpo técnico de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputaos	307
5.6.2.1 Indicadores evaluados	308
Cuadro 5.7 Calificación de indicadores del proceso en Cámara de Senadores que nos arrojó la entrevista	308
5.6.3 Evaluación del procedimiento legislativo a partir de la apreciación del cuerpo técnico de la Comisión de Energía de la Cámara de Senadores	311
5.6.3.1 Indicadores evaluados	312
Cuadro 5.8 Calificación de indicadores del proceso en Cámara de Senadores que nos arrojó la entrevista	312
5.6.3.2 Resultado de la evaluación de indicadores al proceso técnico	315

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES GENERALES

6. Conclusiones generales	317
APARATO CRÍTICO	323
ANEXOS	351

INTRODUCCIÓN GENERAL

La presente investigación se ha realizado por el interés personal que tengo a cerca de los temas parlamentarios dada una modesta experiencia en algunas instituciones legislativas, en donde he podido percatarme de la complejidad técnica, política y social del Congreso, así como de su la transformación que ha tenido en los últimos 30 años.

Por lo anterior, el objeto de estudio que se ha seleccionado para la investigación es el Congreso mexicano, en su componente bicameral: la de Diputados y la de Senadores. Así mismo, el objeto empírico de análisis son algunas leyes secundarias que se aprobaron en la LXII Legislatura (2012-2015) en el marco de las reformas estructurales, específicamente, en las leyes energéticas del año 2014.

El principal objetivo del estudio es determinar si las leyes federales en México pueden ser consideradas normas de calidad a partir del proceso legislativo al que son sometidas en el despacho y tratamiento por parte de las instituciones legislativas. Otros objetivos secundarios son: a) conocer las principales tendencias y teorías sobre o que es una legislación de calidad; b) también, a partir de la revisión teórica e histórica, conocer la evolución e institucionalización que ha tenido el Poder Legislativo en México en el marco de los fenómenos de gobierno dividido, pluralidad política y el Pacto por México; c) de igual modo, otro objetivo es poder contribuir con la revisión de opciones y la propuesta de una metodología propia, real y viable, para aplicarse en el tratamiento del objeto empírico que se someta a un procedimiento legislativo.

Toda la investigación gira alrededor de la hipótesis que se ha construido para este fin: *“En el marco de gobierno dividido y pluralidad política en el Congreso de México, donde la producción legislativa se ha incrementado cuantitativamente, hay signos de insatisfacción dado que las leyes aprobadas, en términos del procedimiento legislativo, no se consideran de calidad, a pesar de haber sido producto de un pacto entre el ejecutivo y las fuerzas políticas”*.

Esta investigación se enmarca teóricamente en la teoría del Neoinstitucionalismo para entender el funcionamiento del Congreso de México, su evolución y reciente transformación a partir de una coyuntura que se enmarca en la llamada “oleada democrática de América Latina”. Así también, se circunscribe en los estudios de la calidad de la democracia, en la que cabe el tratamiento de esta institución legislativa; ya que con los productos de su actuación, a saber, las leyes, contribuye, y es, un ente indispensable para mejorar las condiciones encaminadas a alcanzar una verdadera democracia.

De igual manera, la investigación se apoya en varios intentos metodológicos recientes, algunos ya consolidados, para, a partir de ellos, elaborar un híbrido propio para el caso de México, y en especial para el proceso legislativo del Congreso mexicano; algunos de estos son: los métodos que ha desarrollado la Unión Europea y la Organización para la Cooperación y Desarrollo OCDE

Finalmente, se espera que este trabajo contribuya al desarrollo del instrumental técnico metodológico y se aplique en los procesos parlamentarios, con el propósito de tener parámetros de medición de la calidad de estos procedimientos que coadyuven académicamente a explicar y a mejorar una de las actividades del Poder Legislativo en México. Por lo que se espera en un futuro seguir robusteciendo y afinando esta metodología y buscar patrocinadores académicos y oficiales para estudiar de cerca estos fenómenos.

CAPÍTULO I

CAPACIDAD INSTITUCIONAL LEGISLATIVA

1. Introducción

El presente capítulo aborda el marco teórico en el que descansará la investigación. Desde la perspectiva del neo institucionalismo se explica la forma en la que la institución legislativa genera y desarrolla sus capacidades institucionales, las cuales son producto del contexto histórico, político y democrático, pasando por grandes transformaciones en la región de América Latina y por ende en México.

El objeto de estudio es el Poder Legislativo como el principal ente a través del cual se estudiará la calidad de las leyes, centrándose en el caso de la reforma constitucional en materia energética promulgada en 2013 en el contexto del Pacto por México.¹

El capítulo se conforma por dos grandes apartados. En el primero se definen conceptos teóricos clave para el desarrollo del trabajo, a fin de definir a la institución legislativa como instancia procreadora de leyes y bajo la cual se evaluará la calidad de la producción legislativa. De entre los conceptos a utilizar se encuentran: institución, organización, instituciones democráticas, políticas legislativas e institucionalismo parlamentario. También se hace un aporte contextual en el cual se describe la transformación de la región latinoamericana mediante los procesos de transición democrática, como los causantes de la institucionalización legislativa. La importancia de evaluar la calidad de las leyes

¹ Segob, “Decreto” en *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre, México, 2013, [en línea]. Recuperado de www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013. Consulta 21 de marzo de 2014.

procede de valorar la funcionalidad de la propia democracia a través de sus políticas institucionalizadas.²

El aporte primordial es el planteamiento sobre el que descansa la metodología de estudio de la investigación. Se deja en claro que para abordar, estudiar y medir la capacidad institucional legislativa se plantean tres dimensiones generales: la institucionalización, la estructura normativa institucional y, la organización de personal y de información. A su vez, para cada una de estas dimensiones, se proponen las variables y los indicadores respectivos.

El objetivo de estudiar la institucionalización del Poder Legislativo es que se trata de un órgano en donde se realiza la interacción con el Poder Ejecutivo para dar vida a las normas que permiten la convivencia social y la instrumentación de políticas de toda índole dirigidas a la población. Éste es el requisito fundamental, entre otros, que determina la calidad de una democracia.

1.1 Instituciones democráticas

Las instituciones democráticas que incluyen a las instituciones representativas, juegan un papel muy importante para fortalecer los procesos democráticos y el desarrollo en las sociedades. Según Peters,³ las instituciones desempeñan un importante papel en el proceso de desarrollo político y, aún más, en la transición de formas de gobierno autoritarias a democráticas.

² Leonel Flores cita a Luis Aguilar al considerar a las políticas públicas en varios niveles de análisis. Uno de ellos se refiere a la perspectiva “institucional”, en donde la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante. Flores también cita a Congleton y Birgitta, quienes consideran que recuperar los efectos de las normas constitucionales sobre los equilibrios políticos implica que las constituciones de manera sistemática pueden afectar las decisiones políticas de forma independiente de la cultura o la historia. Cf. Leonel Flores Vega, “La política institucional de la propiedad social en el periodo de la reforma del Estado México (1982-2012)”, tesis de maestría en Políticas Públicas, UAM Xochimilco, México, 2012.

³ Guy Peters, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*, Gedisa, Barcelona, 2003.

Estas ideas fueron estudiadas por Huntington⁴ y derivaron en propuestas académicas que introdujeron variables importantes como la de “capital social” y “sociedad civil”, señaladas por Putnam,⁵ quien supuso que éstos eran los factores culturales de promoción del cambio.⁶

Entonces, el sustento lógico de este enfoque de la democratización es que debe haber un fundamento entre individuos y entre individuos e instituciones, pues “sin un conjunto adecuado de valores sociales, las manipulaciones estructurales y la redacción de leyes –por parte de la institución legislativa– producirían pocos resultados positivos”.⁷ Pero qué se entiende por instituciones políticas. Ese es el tópico del siguiente sub-apartado.

1.2 Instituciones políticas

El objeto de estudio de esta investigación es el Poder Legislativo. Éste es la institución primordial en el Estado mexicano y forma parte de uno de los componentes de los poderes de la Unión. También es una organización en su estructura y en su vida propia.

Hablar de instituciones y organizaciones requiere hacer una distinción entre de conceptos. Por eso es que iniciaremos enfocándonos en las instituciones políticas para posteriormente acotar el análisis en las instituciones legislativas.⁸

Después de haber sido dejadas fuera de la mesa de debate, el análisis sobre las instituciones regresa en la década de los ochenta. A diferencia de su antecesor, el nuevo institucionalismo abandona los conceptos universalistas así

⁴ Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Barcelona, 1972.

⁵ Robert Putnam, “The prosperous community. Social capital and public life” en *The American Prospect*, vol.4, núm.13, US, 1993, pp.35-36.

⁶ Guy Peters, *op. cit.*, 2003, pp.6-10.

⁷ *Ibid.*

⁸ José Said Sánchez Martínez, *Accesibilidad a la información e institucionalización legislativa. Los casos de Baja California y el Estado de México*, Tesis de Maestría, Instituto Mora, México, 2012.

como las explicaciones holísticas. Bajo esa perspectiva, éste se apoya sobre una teoría de alcance medio que le permite explicar la variedad de fenómenos existentes. Además, establece una relación recíproca entre las instituciones y los individuos; además del peso que se le da a las instituciones y a los individuos dentro de esta relación, pues varía en función de la corriente de la cual se trate.⁹

Una primera definición de institución, aunque más desde la teoría de la modernización que desde el nuevo institucionalismo, la encontramos en Huntington, quien la define como un conjunto de pautas de conducta reiteradas, estables y apreciadas.¹⁰ Por su parte, Douglass North define a las instituciones como las reglas del juego de una determinada sociedad, las cuales afectan las formas de interacción humana.¹¹ Entonces, tal conjunto de reglas integra elementos como las rutinas, los procedimientos, las convenciones, las estrategias y las formas organizativas.¹² Lo anterior permite concebir a las instituciones como un orden o patrón social determinado.¹³

North destaca la existencia de dos tipos de instituciones. En primer lugar se encuentran las instituciones formales, que consisten básicamente en las reglas escritas. Por su parte, las instituciones informales son las reglas no escritas, pero que determinan pautas de conducta en igual o mayor grado que una regla escrita.¹⁴ También existe una interacción entre estos dos tipos de instituciones. Así, una institución informal puede ser afectada por la reforma de una

⁹ Peter Hall y Rosemary Taylor, “La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos”, en *Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, México, 1999.

¹⁰ Samuel Huntington, *op. cit.*, 1972, pp.3-5.

¹¹ Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1995.

¹² James March y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa/ FCE, México, 1997.

¹³ R. Jepperson, “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo” en Walter Powell y Paul J. Dimaggio (comp.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/UAEM/FCE, México, 1999, pp.193-215.

¹⁴ Douglass North, *op. cit.*, 1995, pp.5-16.

institución formal; y a su vez, el desempeño de una institución formal puede ser alterado por el arraigo de cierta institución informal.¹⁵

Por su parte, el concepto de institucionalización hace referencia al proceso mediante el cual una organización llega a institucionalizarse, es decir, adquiere estabilidad y valor.¹⁶ El nivel de institucionalización se puede identificar por factores como la estabilidad, la autonomía y la coherencia de las organizaciones y de los procedimientos. Se trata de un proceso mediante el cual un patrón social o de conducta llega a ser una institución.¹⁷

Los grados de institucionalización, tanto formal como informalmente hablando, pueden tener impacto sobre la implementación y la materialización de los objetivos de las decisión pública. Por ejemplo, en casos de baja institucionalización, la debilidad o falta de rutinas, la deficiencia de los instrumentos normativos o la discrecionalidad de ciertas decisiones pueden afectar los objetivos de una política que busca la profesionalización de los recursos humanos de una organización. Los impactos dependerán entonces, del tipo de política o decisión, del tipo de organización y del contexto institucional.

Estudiosos como el de March y Olsen, sostienen que las instituciones son la fuente más importante que explica la estabilidad de un sistema político; además, el marco constitucional representa al conjunto de normas, reglas (formales o informales), tradiciones y costumbres donde se desenvuelven los actores políticos (como son los legisladores), de las cuales depende el comportamiento de los actores. Ellos también conciben que los procesos de cambio surgen a partir de las tensiones del ambiente originadas por las rutinas

¹⁵ Gretchen Helmke y Steven Levitsky, “Informal Institutions and comparative politics: A research agenda” en *Working Paper*, núm. 307, Kellogg Institute, US, 2003, pp.1-33.

¹⁶ Samuel Huntington, *op. cit.*, 1972, p.8

¹⁷ R. Jepperson, *op.cit.*, 1999, pp. 193-195.

institucionales.¹⁸ Así, las funciones que desempeñan las instituciones políticas en regímenes democráticos son de dos tipos: *agregativas e integrativas*.

Las *funciones agregativas* que desempeñan las instituciones políticas son aquéllas que conjuntan las negociaciones entre los grupos involucrados y toman las diferentes preferencias de los grupos que están dispuestos a sacrificar sus preferencias. En dicho proceso se imponen los aspectos políticos en la solución de los conflictos de intereses a través de acuerdos para disponer de los recursos ya existentes. En cambio, las *funciones integrativas* son aquéllas que se registran a través del diálogo razonado de las preferencias compartidas por los ciudadanos. Se respetan más los derechos de éstos, no tanto como negociación, sino como privilegios que los ciudadanos quieren alcanzar.

En resumen, la democracia moderna necesita tanto de los procesos agregativos como de los integrativos para llegar a acuerdos que incluyan los diversos intereses colectivos. No obstante, los procesos agregativos generan una distribución de los recursos públicos reflejados en las acciones públicas, mientras que los integrativos generan el sentimiento de legitimidad y, sobretodo, confianza en el sistema político.

Estos dos procesos son importantes en las instituciones legislativas durante el proceso de elaboración de las leyes, pues dependiendo del equilibrio

¹⁸ Para estos autores los tipos de teorías políticas son: 1. Contextual, más inclinada a ver la política como parte integral de la sociedad que a diferenciada del resto de la sociedad; 2. Reduccionista, más tendiente a ver el fenómeno político como consecuencia adicional del comportamiento individual que a atribuir los resultados de la política a las estructuras y reglas de un comportamiento adecuado; 3. Utilitaria, más apegada a ver la acción como proveniente de cálculos de interés personal que como respuesta a obligaciones y deberes; 4. Instrumentalista, más propensa a definir la toma de decisiones y asignación de recursos como preocupaciones medulares de la vida política que atenta a los modos en que ésta se organiza en torno al desarrollo del significado mediante símbolos, ritos y ceremonias, y 5. Funcionalista, más inclinada a ver la historia como mecanismo eficiente para alcanzar un equilibrio singularmente apropiado que interesada en las posibilidades de desajuste y de falta de singularidad en el desarrollo histórico. Cf., James March y Johan Olsen, *op. cit.*, 1997, 5-19.

entre ambos, el resultado será la consigna de normas con mayor calidad democrática.¹⁹

Por otro lado, la parte relacionada con lo apropiado es un ejercicio en el que los individuos enfrentan sus decisiones. Para esto deben de tomar en cuenta qué lugar tienen en la organización; y en segundo lugar, qué acciones deben de tomarse para que sean las apropiadas, dependiendo de su rol y de acuerdo con las reglas institucionales.

Basta decir que los individuos siguen las normas institucionales por un proceso de socialización en vistas de cumplir con un código institucional. Esto nos ayuda a observar cómo es que las decisiones se desenvuelven en un ambiente de legitimidad cuando se trata de asuntos públicos.²⁰

En este sentido, las instituciones tienen vida propia y están en constante transformación a partir de los cambios en el medio ambiente o a través de reformas institucionales definida como “un conjunto de acciones que aspiran a modificar de manera deliberada la estructura y la cultura de una organización”.²¹ En consecuencia, el cambio institucional existe cuando surgen las exigencias en el medio ambiente y la realidad. Por eso es que se impulsan las transformaciones en las prácticas institucionales.

Habría que decir que existen para el caso, cambios que se presentan por grandes proyectos de reforma institucional en donde sus promotores las presentan con el fin de atender problemas que consideran graves o de urgente resolución. Por lo mismo se da un proceso de adaptación entre la interacción

¹⁹ La mayor calidad democrática de la norma proviene de que es producto de un acuerdo entre las distintas fuerzas políticas representadas en un parlamento con el fin de obtener una norma lo más consensada posible. En los capítulos posteriores se abunda sobre este tema.

²⁰ Rodolfo Vergara, “Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo” en *Perfiles Latinoamericanos*, núm.3, México, 1993, pp.119-144.

²¹ *Ibid.*, p.120.

entre institución y medio ambiente. De ahí la necesidad de hablar de instituciones legislativas.

1.3 Instituciones legislativas

Una vez que hemos revisado, de manera genérica, el concepto de institución, es importante acercarnos deductivamente hacia las instituciones legislativas. Centro de nuestra investigación.

Según Peters, la mayor parte de los estudios sobre instituciones e institucionalización se han concentrado en la rama del Poder Ejecutivo. No obstante, este autor rescata las investigaciones empíricas sobre la institucionalización legislativa. Él las denomina empíricas porque, a diferencia de otros enfoques, propone ideas muy claras acerca de los indicadores que pueden usarse para medir sus conceptos. Por tanto es una concepción dinámica en la que la institucionalización es un proceso y no sólo un estado final.²²

²² Guy Peters, *op. cit.*, 2003, pp.6-10.

Las legislaturas pueden ser definidas como instituciones con diversos grados de institucionalización. Es decir, las legislaturas, por su naturaleza dinámica y de variada estructura partidista, se diferencian de otras instituciones por la mayor o menor eficacia con la que logran imponer un conjunto de valores comunes.

Aunado a lo anterior, en el desarrollo de las legislaturas, por ejemplo de la región latinoamericana, se ha visto un cambio sustancial, independiente de su dinámica política descrita. Esto porque ha habido cambios en el ámbito de la organización, tales como un proceso de cambio y profesionalización del personal que está a cargo de la producción legislativa y de la dinámica de las sesiones; así como la creación de comisiones cada vez más especializadas y variadas.

Los estudiosos institucionalistas empíricos se ocupan más de los efectos de las estructuras existentes en las instituciones que de las interrogantes acerca de sus orígenes o su transformación. Por eso es que el estudio del Poder Legislativo, como institución, encaja perfectamente dentro de este enfoque, pues plantea que este tipo de instituciones cambian más bien en respuesta a estímulos externos que a sus propios valores internos.

Según Weaver y Rockman, el desempeño de las legislaturas como buenas o malas instituciones puede medirse a través de su capacidad para legislar.²³ De ahí que sea éste uno de los fines principales de esta investigación.

Por el momento es importante tener en cuenta los conceptos anteriores, pues más adelante se verá cómo las instituciones legislativas han evolucionado históricamente a partir de estos elementos descritos. Entonces, es importante reconocer que el medioambiente que rodea a la institución legislativa es un elemento que genera las condiciones a través de las cuales se puede llevar a

²³ *Ibid.*

cabo el proceso relacionado a la aprobación de políticas como la reforma en materia de energía que es producto empírico de este análisis.

1.4 Organización legislativa

Es importante hacer esta distinción debido a que una institución se refiere a una serie de adaptaciones que la organización que contiene en sí misma ha llegado a consolidar. Sin embargo, las instituciones contienen a una organización que le da vida y hace que funcione orgánicamente.

La importancia de abordar estos dos conceptos se debe a que nuestro objeto de estudio, el Poder Legislativo, es un ejemplo complejo de institución y de organización. Estos entes serán estudiados más adelante para efectos de determinar en qué medida cada uno interviene e incide en la calidad de la producción legislativa.

Pero ¿qué es una organización? Sin detenernos en las diversas teorías existentes sobre la organización, aquí hacemos referencia a dos definiciones. La primera es de la teoría neoclásica que concibe a la organización como un conjunto decisorio en donde se realizan elecciones y decisiones vinculadas racionalmente con un propósito determinado.²⁴ Aquí se encuentran autores como March y Simon, quienes se enfocan en el individuo que toma decisiones dentro de la organización.²⁵

Dando una definición más simplificada, para North las organizaciones no son más que los jugadores de las reglas del juego. Es decir, se trata de los cuerpos políticos, económicos y sociales enlazados por una identidad hacia ciertos objetivos u oportunidades que establecen las instituciones.²⁶ Además, así

²⁴ Michael M. Harmon y Richard T. Mayer, *Teoría de la organización para la administración pública*, FCE, México, 1999.

²⁵ James March y Herbert Simon, *Teoría de la organización*, Ariel, Barcelona, 1969.

²⁶ Douglass North, *op. cit.*, 1995, pp.23.

como las instituciones influyen en la evolución de las organizaciones, éstas a su vez influyen en la evolución del marco institucional.

Luego entonces, tenemos que las organizaciones son la expresión de la estructura del comportamiento racional, debido a que son sistemas cuyos objetivos y procedimientos tienden a convertirse en una estructura institucional. Así pues, la perdurabilidad de la organización se convierte en una institución para definir y defender intereses. Al respecto se debe de considerar que los intereses de una organización se convierten en valores, como lo señala Selznick,²⁷ pues, una vez que una organización logra la institucionalización, también logra su estabilidad con el paso del tiempo. De esta forma las organizaciones simplifican la toma de decisiones.

En este contexto, la importancia del concepto de racionalidad se debe al alcance que tiene para la explicación del comportamiento de los individuos dentro de una organización. Decimos que la simplifican porque imprimen racionalidad a la decisión. Desde esta perspectiva institucional se observan las interacciones de los actores que crean intereses colectivos, pues, de alguna forma, generan identidad entre los diferentes actores. Entonces, la unidad de análisis en las instituciones está relacionada con el conjunto de reglas formales o informales, normas y tradiciones que componen el marco jurídico en las organizaciones de un sistema político.

Las organizaciones, más allá de la estructura, cumplen con la función de tomar decisiones y éstas, a pesar de las normas convenidas en su estructura, resultan inciertas dado lo limitado de la racionalidad. Al respecto, March y Simon hicieron análisis organizacional a partir del *modelo de racionalidad limitada*, pero incluyeron nuevos elementos en la toma de decisiones.²⁸

²⁷ Rodolfo Vergara, *Organización e instituciones*, Siglo XXI, México, 2010, p.21.

²⁸ James March and Herbert Simon, *op. cit.*, 1997, pp.25-53.

Reconocieron que las organizaciones no cuentan con recursos suficientes para tomar una decisión; además, éstas tienen limitantes que se evidencian al procesar la información en muy poco tiempo. Entonces, la organización será exitosa si controla todo el proceso de decisión racional, inclusive en procesos de las subunidades, puesto que en éstas se representan las instancias inteligentes que desempeñarán diversos procesos; y por tanto, aquéllas estrategias simplificadas son las que ayudarán a liberar los procesos en atención desde el enfoque organizacional.²⁹

En ese sentido, una vez que se toma la decisión, el *modelo de racionalidad limitada* establece que los sujetos conocen sus preferencias y que éstas son estables. Consecuentemente, no pueden cambiar o ser alteradas en el futuro. Aunque el *modelo de racionalidad limitada* deja de lado el propósito de encontrar una alternativa óptima, y no necesariamente examina de manera exhaustiva todas las alternativas, es el enfoque que permite determinar de mejor manera el tipo de intenciones en la toma de decisiones. Por ello es que sólo observa un mínimo de resultados que se pueden aceptar, donde los cursos de acción son muy limitados y los escenarios futuros que se construyen sólo toman en cuenta las necesidades satisfechas.

La importancia del modelo de racionalidad limitada se debe a que en la investigación incorporaremos un análisis de la toma de decisiones del Poder Legislativo en el proceso de producción de las normas, tanto desde el ámbito de la institución legislativa como desde la organización parlamentaria.

Por lo tanto, la organización es un complemento de la institución y la estructura en la que se mueven los poderes de la unión como el Ejecutivo y el Legislativo, lo que hace pensar que dichas instancias toman decisiones

²⁹*Ibid.*

racionales pero de forma limitada. Veamos que sucede, específicamente con los parlamentos.

1.5 Institucionalismo parlamentario

Sobre algunos de los anteriores aspectos teóricos se ha desarrollado el institucionalismo parlamentario. Éste consiste en el análisis del proceso mediante el que los parlamentos se institucionalizan. Dicho proceso incluye la persistencia de normas valoradas, procedimientos y patrones de comportamiento que permiten la adaptación exitosa de la formulación de políticas o decisiones legislativas.³⁰

Análisis como el de Polsby³¹ sobre este punto han incluido aspectos como: a) la autonomía política y técnica, que se refiere a la distinción de la organización de su entorno; b) la complejidad y estructura interna en la que sus funciones internas están separadas sobre bases explícitas y regulares, y c) la universalidad de los procesos internos; es decir, que las reglas sean seguidas sin excepción y que los sistemas meritocráticos sustituyan al favoritismo y al nepotismo.³²

Para Polsby un parlamento se puede considerar como institucionalizado cuando después de un cierto lapso se encuentra más delimitado, más complejo y más universalista y automático en la toma de decisiones internas. Autores como Squire³³ y Copeland y Patterson³⁴ proponen dimensiones de análisis muy similares a las de Polsby. Así, para Squire una legislatura institucionalizada se

³⁰ Gary W. Copeland y Samuel Charles Patterson, *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, University of Michigan Press, Michigan, 1994.

³¹ Nelson W. Polsby, “The Institutionalization of the US House of Representatives” in *American Political Science Review*, vol.62, núm.1, US, 1968, pp.44-168.

³² *Ibid.*, pp.44-53.

³³ Peverill Squire, “Legislative professionalization and membership diversity in State Legislatures” in *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17, núm. 1, US, 1992, pp. 69-79.

³⁴ Gary W. Copeland y Samuel Charles Patterson, *op. cit.*, 1994, pp.5-9.

distingue por ser autónoma y delimitada; por el crecimiento de la complejidad interna; y por la universalidad de los procedimientos a su interior. En tanto, Copeland y Patterson establecen que una legislatura está institucionalizada cuando presenta las siguientes características: autonomía, formalidad, uniformidad y complejidad.

Una legislatura es autónoma cuando se vale por sí misma, cuando es independiente de otras estructuras y organizaciones. Por ejemplo, cuando cuenta con sistemas que generan su propia información y dejan de depender de la información que generan otras organizaciones. La formalidad existe cuando las obligaciones son entendidas, cuando las reglas y procedimientos están desarrollados y cuando alcanzan su codificación. Por su parte, la uniformidad se refiere a las características que distinguen a un parlamento de otros tipos de organizaciones políticas, puesto que se observan especializados de áreas ejecutivas o judiciales, por ejemplo. Así entonces, la complejidad organizacional hace referencia a la creación de elementos representativos que crean y mantienen grupos de trabajo especializados para el surgimiento de líderes expertos.

Por lo tanto, sin dejar de lado los objetivos de la producción legislativa de calidad, en nuestro caso destacaremos el contexto institucional y las características de los actores que integran las dependencias y órganos internos, políticos y administrativos del Congreso que dan curso y desahogo del proceso legislativo.

Es decir, mientras mayor sea el grado de institucionalización del Poder Legislativo y de mayor nivel las características de la organización interna, se esperan mayores grados de calidad de forma y de fondo en las decisiones legislativas, llámese éstos: leyes, acuerdos, diseño de políticas, etcétera. Es decir, lo que nombramos como mayor calidad legislativa.

1.6 Institucionalización y decisión legislativa

De acuerdo con García Montero, los estudios legislativos también se explican a través de la elección racional.³⁵ Por ese motivo es que una desagregación de esta teoría se asume al pensar en los múltiples objetivos que los legisladores buscan para encontrar resultados, que sin duda no óptimos, pero que sí tienen como intención final, el mantener un equilibrio. De esto surgen tres dimensiones para explicar, puesto que suponemos que los legisladores consideran a los asuntos particulares como asuntos públicos. Estas dimensiones son: 1) Distributiva y ganancias del intercambio, 2) Informativa, y 3) Cooperación y delegación.³⁶

La *teoría distributiva y de ganancias del intercambio* es donde el legislador cuenta con una diversidad de preferencias políticas así como prioridades. Esto es, los legisladores tienen prerrogativas para enunciar su trabajo parlamentario en políticas específicas de las áreas de su interés. Un ejemplo de lo anterior se contempla en la formación de comisiones en donde prevalece el interés de los legisladores como individuos. En esta dimensión, los legisladores generan ganancias durante el intercambio y cooperación que se muestra entre la pluralidad de miembros del parlamento; sin embargo, también existen los problemas que se generan al vincularse con las diversas organizaciones para poder formar acuerdos, y sobre todo cumplirlos. Por ese motivo es que el sistema de comisiones ayuda a resolver este tipo de problemas cuando intervienen varios actores políticos. Asimismo estos acuerdos configuran un sistema donde se disminuyen el oportunismo y la pérdida de la moral.

³⁵ Mercedes García Montero, *Presidentes y parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2009.

³⁶ Moisés Pérez Vega, “Teorías de la organización legislativa: contribuciones, limitaciones y desafíos de la teoría de la elección racional” en *Acta Republicana. Política y Sociedad*, año 5, núm. 5, Universidad de Guadalajara, México, 2006, pp. 81-88.

La *teoría informacional* también se observa desde la perspectiva de la *elección racional*, es decir, la explicación de la racionalidad organizacional del Congreso. En otras palabras, es la capacidad de los legisladores para contar con la información necesaria que advierte las consecuencias de las opciones políticas que tendrán que decidirse.

De lo anterior se obtiene la especialización, así pues se reduce la incertidumbre cuando se deciden las políticas y sus posibles resultados. Aunque se debe tomar en cuenta que en democracias mayoritarias, las mayorías no cuentan con la información de los legisladores que se especializaron en el tema de una determinada comisión; luego entonces, la mayoría no contempla los resultados que alcanzarán las políticas que se han decidido. Bajo ese esquema, la *teoría informacional* se relaciona con los compromisos dentro de las comisiones. Por tanto, un costo que tienen los legisladores al especializarse en un tema es que las propuestas que realizan ante el pleno serán las votadas, lo cual será muy difícil que una decisión de la comisión sea modificada por el pleno y por tanto, es posible que la comisión utilice la información en contra de los miembros de la misma para ir en contra de los intereses de la mayoría.

En cuanto a la dimensión de la *cooperación y la delegación* se considera el papel de la organización de los partidos políticos al interior del Congreso. Es decir, en ésta, los partidos son los que tienen un rol fundamental en los resultados que tiene la legislatura. Por tanto, los miembros de un grupo conducen los resultados congresionales y especialmente, el partido que tiene la mayoría en un Congreso es el que hace que la legislatura se vuelva un ‘cártel legislativo’. De modo que los partidos son los que usurpan el poder dentro de la asamblea por medio de la manipulación del proceso legislativo; y también se muestran como los jugadores clave para tomar acuerdos, que por supuesto se

dan dentro de los partidos. De ahí la importancia de la pluralidad política dentro de los Congresos.³⁷

Tomando en cuenta dichas dimensiones es posible resumir que son las que permiten explicar el comportamiento de los tomadores de decisiones, pues es tarea principal de los estudios que intentan explicar las decisiones políticas en los congresos, gabinetes, consejos de ministros, etcétera. Asimismo, permiten explicar fenómenos políticos como las coaliciones, el desarrollo histórico de las instituciones políticas, los cambios políticos, las transiciones a la democracia y reformas constitucionales.³⁸

Entonces, gracias a que las dimensiones surgen de la *elección racional* es posible señalar que su principio rector se centra en que los legisladores presentan y aprueban leyes que tienen como fin, el convertirse en normas específicas y así maximizar sus votos ante el electorado. Esto trae como consecuencia que los legisladores busquen y consigan la cooperación mediante la institucionalización, es decir, por medio de las reglas formales de los parlamentos.³⁹

Por esto el Parlamento es considerado una institución que tiene reglas, normas y valores que influyen en el comportamiento de los actores políticos y en su capacidad de responder a los incentivos bajo las restricciones de las reglas formales e informales, las cuales van cambiando la dinámica de la toma de decisiones, que muchas veces tienen que ver con el comportamiento político interno y externo. Consecuentemente, la elaboración de leyes en un parlamento tiene que ver con un conjunto de reglas formales e informales que restringen a

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Laura Valencia, “La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas”, en *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, vol. 8, núm. 16, ITESM, agosto-diciembre, México, 2012, pp. 11-15.

³⁹ Kenneth Shepsle y Mark Bonchek, *Las formulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*, Taurus, CIDE, México, 2005.

los actores políticos en un sistema donde prevalecen los incentivos, ya sean colectivos o individuales.⁴⁰

En contraposición, estudiosos como los de Tullock y Buchanan expresan que si todas las decisiones se tomaran por intereses individuales, calculadores, es decir, mediante elección racional; entonces los congresos no tendrían una manera de construir mayorías y votar leyes consensuadas, ya que los legisladores tienen diferentes escalas de preferencias y no importaría el partido al que se encuentren adscritos.⁴¹ En ese sentido, el escenario a demostrar no es un asunto de decisiones racionales, ya que legisladores actúan en la medida que tiene aspiraciones políticas personales, así como por el hecho de complacer a aquéllos a quienes controlan su futuro político.

El Congreso debe considerarse como la arena legislativa natural para la formulación de la legislación que regula la convivencia de una sociedad. Es el espacio en el cual los actores muestran sus capacidades de negociación y deliberación que les permite llegar a acuerdos. De ahí la relevancia que cobra el análisis de las relaciones, alianzas, coaliciones y los conflictos entre los diferentes grupos parlamentarios y la relación de éstos con el Ejecutivo. Tanto es así que el proceso de elaboración de leyes comprende un complejo andamiaje de relaciones interinstitucionales para determinar la cohesión de la ingeniería institucional del sistema político.⁴²

Por cierto, para la formulación de las agendas legislativas los grupos parlamentarios deben de considerar la viabilidad de sus propuestas, es decir, deben realizar un análisis de la solución mediante su capacidad para lograr que otros grupos los apoyen o bien, por medio del cálculo del apoyo social y el

⁴⁰ Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, UAM-Iztapalapa/ Universidad de Colima/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, México, 2007.

⁴¹ James Buchanan, *El cálculo del consenso*, Aranzadi, España, 2015.

⁴² Laura Valencia, *op. cit.*, 2012, pp.16-20.

impacto de su propuesta. Así entonces se justifica el surgimiento de la *teoría de la institución legislativa*, la cual explica el proceso de evolución de cada legislatura, además del cambio institucional que se da a partir de los procesos políticos que trascienden en la vida de las instituciones.⁴³

En consecuencia, no se trata sólo del cálculo, sino que la evolución identifica el cambio institucional en el Poder Legislativo como una nueva manera de estudiar los cambios de los procesos internos a partir de evoluciones en el entramado institucional al interior del Congreso.⁴⁴

Así que, para estudiar la institucionalización del Congreso norteamericano, Polsby es el autor que hace referencia de tres elementos que bien podrían ser considerados como válidos para ser tomados en cuenta en México. El primero de ellos es el establecimiento de límites a la estabilidad producida por la no profesionalización de los líderes o representantes. Un segundo elemento es la complejidad de la tarea parlamentaria en la que la división del trabajo legislativo es necesaria para asignar los roles específicos y el funcionamiento adecuado del recinto. Y finalmente, el tercer elemento que Polsby menciona es el de un cambio en los criterios manifestados para la toma de decisiones, donde lo universal debe prevalecer sobre lo particular; es decir, los méritos sobre el favoritismo y el nepotismo y las preferencias personales sustituidos por códigos impersonales.⁴⁵

La importancia de los estudios parlamentarios radica en su papel funcional dentro del sistema político. Esto se observa mediante la legitimización de la toma de decisiones. Asimismo se necesita que un sistema democrático cuente con instituciones políticas sólidas. Por tanto, *la teoría de la institución*

⁴³ Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon, *op. cit.*, 2007, pp.5-20.

⁴⁴ Khemvirg Puente, “Aspectos teóricos sobre la institucionalización legislativa contemporánea” en *La investigación disciplinaria. Balances y perspectivas*, Memoria del II Congreso de Investigación Multidisciplinaria, FES Acatlán/UNAM, México, 2010, s/p.

⁴⁵ Polsby, *op. cit.*, 1968, pp.44-60.

legislativa se hace visible en el momento en que el desempeño de los legisladores y sus decisiones deben ser analizados; es decir, con base en esta teoría se observa la capacidad técnica de los legisladores, así como qué tanto influye en la toma de decisiones legislativas.

Por todo lo anterior, la teoría *de la institución legislativa* se dedica al constante estudio del desarrollo de los parlamentos desde perspectivas de análisis donde se consideran variables de comportamiento estructural, cultural, el carácter de las élites y la obligación pública; tal como lo señala el neoinstitucionalismo, donde la institución sirve como patrón de comportamiento que depende de las condiciones sociales y económicas y que impacta en el diseño institucional que realizan las fuerzas políticas según el contexto para defender sus intereses.⁴⁶ De ahí que los procesos de institucionalización de una legislatura se definen a partir de los cambios que hacen los actores políticos al interior de la organización por medio de las negociaciones para establecer nuevas reglas del juego. Esto alude a lo comentado al principio de este capítulo, cuando mencionamos que Peters señala a estas reglas como instituciones empíricas; dado el dinamismo de su naturaleza.⁴⁷

Así entonces, se establecen las reglas y las organizaciones que influyen en el ejercicio del poder. Por ello las reglas estructuran la interacción social, los incentivos y las restricciones que tienen los actores políticos para generar un cambio institucional. De tal manera que las organizaciones⁴⁸ dependerán de los actores mientras que las instituciones son el resultado de la interacción, es decir, tanto las reglas formales como informales.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Guy Peters, *op. cit.*, 2003, pp.3-16.

⁴⁸ Ejemplos de organizaciones son los grupos de presión, el gobierno, el poder legislativo, las plataformas ciudadanas, entre otros.

Consiguientemente, el cambio institucional se da a partir de las interacciones entre las instituciones y las organizaciones. Por ello es que se genera incertidumbre, pero tras un proceso de incentivos y competencia surgen los cambios institucionales. Entonces se puede observar que las reformas políticas y constitucionales que generan un entramado institucional complejo y dinámico a la hora de tomar decisiones son generadas por las organizaciones que deben implementar estrategias atendiendo tanto las funciones como el desarrollo.

1.7 Cambio institucional y transición en América Latina

Dado que existen características similares en las sociedades latinoamericanas – en las que se circunscribe México– en torno de la transición a la democracia y modernización institucional legislativa, cabe señalar que dicho tema ha sido definido con base en los problemas que se han tenido para concretarla.

Bajo esa perspectiva, se rememora que las principales teorías sobre la democracia han producido un contexto que inicia con el proyecto denominado, “El desarrollo de la democracia en América Latina”. Éste fue auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2004.⁴⁹ Esto con el fin de contextualizar el desarrollo del cambio institucional de México.

Baloyra asegura que la democracia en América Latina se caracteriza por el hincapié puesto a la interpretación liberal de la misma.⁵⁰ Por su parte, John Peeler describe a la democracia como un sistema político en el que 1) prácticamente todos los ciudadanos adultos tienen derecho a votar; 2) cuentan con representantes para la formulación de políticas, puesto que son funcionarios elegidos por los votos de los ciudadanos en las elecciones en las que más de un

⁴⁹ PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara, Buenos Aires, 2004 (a).

⁵⁰ Enrique Baloyra, “Democracy despite development” in *World Affairs*, vol. 150, núm. 2, US, 1998, pp 73-92.

candidato tiene una posibilidad razonable de victoria; y 3) hay libertad sustancial para los ciudadanos a organizarse o afiliarse a partidos políticos y grupos de interés y de actuar de forma individual o colectiva, puesto que ellos son los que influyen en las decisiones de gobierno.⁵¹

Asimismo, y gracias al intenso debate entre reconocidos politólogos, sociólogos, economistas e historiadores latinoamericanos, norteamericanos y europeos sobre la conceptualización de la democracia,⁵² se elaboró una serie de definiciones que se plasmaron de una manera más acabada en el informe *La democracia en América Latina*.⁵³

Los principales resultados del informe coinciden en gran medida con el planteamiento de O’Donnell, quien asegura que la democracia implica una forma de concebir al ser humano y garantizar los derechos individuales. Además, contiene una serie de principios, reglas e instituciones que organizan las relaciones sociales, los procedimientos para elegir los gobiernos y los mecanismos para controlar su ejercicio. También constituye el modo de como la sociedad capitalista concibe y pretende hacer funcionar a su Estado. Pero eso no es todo: “la democracia es también una forma de concebir y resguardar la memoria colectiva y de acoger, celebrando las diversas identidades de comunidades locales y regionales.”⁵⁴

Consecuentemente, la democracia es más que un conjunto de condiciones para elegir y ser electo, lo que se denomina *democracia política*. Es una manera de organizar a la sociedad para asegurar y expandir los derechos de los ciudadanos, de ahí su nombre de *democracia ciudadana*. Ambas dimensiones

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Guillermo O’Donnell, *et al.*, *The quality of democracy: theory and applications*, University of Notre Dame, US, 2004(a).

⁵³ PNUD, *op. cit.*, 2004(a)

⁵⁴ Guillermo O’Donnell *et al.*, *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, Homo Sapiens, Santa Fe, 2003.

están íntimamente relacionadas y son indivisibles debido a que el ser humano es portador de derechos.

Así, la democracia como forma de organización social establece las reglas básicas que privilegian el funcionamiento de las relaciones políticas, la organización y el ejercicio del poder; además promueve las elecciones libres, competitivas e institucionalizadas; y también incluye las reglas y los procedimientos para la formación y el ejercicio del gobierno. La democracia electoral y las especificidades relacionadas con los procesos de construcción de las sociedades y las naciones son entonces sinónimas de inclusión de diversas identidades culturales.⁵⁵

Por esto, la concepción de este tipo de democracia demuestra como déficit, el carácter social; donde la presencia de carencias de la democracia como la pobreza y la desigualdad no son problemáticas que se encuentren desapegadas al sistema. En consecuencia, si los gobiernos resuelven la pobreza o la desigualdad social, en realidad están salvaguardando la sustentabilidad democrática. De ahí se deriva la estrecha relación entre la política económica, la política social y el fortalecimiento de la democracia y su peligrosa escisión.⁵⁶

Entonces, la democracia presupone como condición necesaria la existencia de un *régimen político*, entre otros aspectos, el cual opera a través de un conjunto de instituciones y procedimientos, definición de reglas y canales de acceso a las principales posiciones del Estado, el ejercicio del poder y el proceso de toma de decisiones públicas. Por tanto, la figura del Congreso se incorpora al debate porque es una institución que pertenece al sistema político, posee una estructura y organización, se apega a reglas y procedimientos, y sus miembros

⁵⁵ PNUD, *El debate conceptual sobre la democracia*, Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara, Buenos Aires, 2004(b).

⁵⁶ *Ibid.*

ejercen el poder político, cuyos acuerdos se convierten en parte integral del cuerpo normativo.

Así entonces, la característica del régimen de gobierno democrático es que todas las autoridades fueron designadas a través de elecciones limpias, competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas. En ellas se respetan las libertades políticas: de expresión, asociación y acceso a la información de carácter pluralista. Por tanto, los individuos que gozan de estas libertades están habilitados y protegidos para el ejercicio de sus derechos de participación, con excepción del poder judicial, fuerzas armadas y eventualmente los bancos centrales.⁵⁷

Los ciudadanos, entonces, tienen el derecho de participar en el gobierno, a través de las elecciones y mediante su incorporación en la toma de decisiones. El requisito de *inclusividad* de las elecciones en un régimen democrático indica que todos los ciudadanos tienen derecho de participar en dichas elecciones. Por otra parte, respecto de las elecciones limpias y del ejercicio de los derechos políticos, los ciudadanos parten de una igualdad genérica; aunque la democracia referida atiende, únicamente, a la democracia electoral; donde la ciudadanía excede el régimen político, por eso deben considerarse tanto los derechos civiles como sociales.

Y precisamente con base en el punto anterior es que Morlino identifica dos etapas posteriores a la transición democrática. La primera es denominada de instauración; y la segunda de consolidación. La instauración es el diseño de nuevas instituciones y procedimientos democráticos; mientras que la consolidación se identifica con la fase de reforzamiento del sistema democrático

⁵⁷ PNUD, *op. cit.*, 2004(a).

al aumentar la estabilidad y persistencia que contrarresta los posteriores momentos de crisis.⁵⁸

Nohlen considera que en la actualidad los países más susceptibles a los problemas de consolidación son aquellas democracias en desarrollo y con un bajo afianzamiento institucional, como las latinoamericanas, donde a pesar de las libertades y la realización de procesos democráticos competitivos, aún enfrentan problemas de confianza y de transparencia en las instituciones; además de que la supervivencia de prácticas patrimonialistas y clientelistas, así como la identificación personalista de la sociedad con líderes presidencialistas son características esenciales.⁵⁹

Por su parte, Alcántara recapitula los principales elementos de la debilidad institucional en América Latina. Él resume que dicha debilidad se refleja principalmente en las asambleas y los parlamentos, puesto que se observan las siguientes circunstancias:

- 1) Un fuerte déficit democrático crónico que ha venido afectando a los países latinoamericanos; ya que durante largos períodos, el legislativo no actuó o lo hizo como si fuera instrumento de los regímenes autoritarios que lo usaban como instancia ratificadora y legitimadora.
- 2) El marco presidencialista en el que actúan los congresos ha derivado en una baja capacidad política frente al Ejecutivo, originada por una delegación amplia de facultades y una continua cesión de discrecionalidad. Por eso es que mediante la

⁵⁸ Leonardo Morlino, “Entre la instauración y la persistencia” en *Consolidación democrática. Definición, modelos e hipótesis*, Reis, vol.35, núm.86, España, 1986, pp.7-61.

⁵⁹ Dieter Nohlen, “Elecciones en su contexto” en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 10, SOMEE, primer semestre, México, 2011, pp. 13-31.

fórmula delegacionista, se apuesta por una pretendida agilidad reformista de los presidencialismos fuertes, pero a la vez se subestima y minimiza la actividad parlamentaria. Esto contribuye a la arbitrariedad, el abuso del poder y la preponderancia del Ejecutivo frente a la capacidad de iniciativa de los parlamentos latinoamericanos.

- 3) La existencia de crisis económicas continuadas ha derivado en situaciones extremas de pobreza, desempleo, inseguridad ciudadana y violencia. Estos factores han conducido a una crisis de legitimidad del Legislativo.
- 4) La insuficiente capacidad organizacional y debilidad institucional para cumplir las funciones que le asigna la teoría democrática que deriva en una inadecuada utilización de mecanismos institucionales de interacción y acercamiento a la sociedad civil; y
- 5) La noción de interés general entre algunos legisladores ha perdido su referente ético, pasando a primar la lógica de la maximización y acumulación privada, lo cual contribuye a que sean percibidos por la ciudadanía como individuos que gozan de un espacio en el que la clase política se defiende y se perpetúa.⁶⁰

Con esto podemos observar, a manera de resumen, que la democracia en América Latina es incipiente y las transiciones lentas y poco efectivas; situación que ha arrojado un gran déficit en los procesos democráticos de la región. A

⁶⁰ Manuel Alcántara *et al.*, *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Universidad de Salamanca, España, 2005.

continuación abundaremos respecto del papel de la institución legislativa en la transición democrática.

1.8 Instituciones legislativas en América Latina

Las legislaturas son instituciones cruciales, tanto para el funcionamiento efectivo de un sistema democrático como para la formulación de las políticas públicas. Se espera que las legislaturas representen las necesidades y los deseos de los ciudadanos a la hora de formular las políticas; identifiquen los problemas de la población, y formulen y aprueben leyes para resolverlos. Es decir, mejoren la representación que les compete y supervisen la ejecución de políticas mediante el seguimiento, la revisión y la investigación de actividades gubernamentales para velar porque sean transparentes, eficientes y coherentes con las leyes y reglamentos existentes.⁶¹

La función que desempeñan las legislaturas varía mucho de un país a otro en cuanto al grado y naturaleza. En el extremo más proactivo y constructivo de la gama, algunas legislaturas, como el Congreso de Estados Unidos, son capaces de elaborar sus propios proyectos legislativos y de esta manera participar junto con el Poder Ejecutivo en la orientación general de las decisiones que tienen que ver con lo público.

Las legislaturas, dependiendo de sus capacidades, también tienden a ser activas y eficaces en su rol de supervisión de la implementación de las políticas.⁶² En el otro extremo, las legislaturas pueden ser actores relativamente marginales que aprueban automáticamente los proyectos legislativos del Poder

⁶¹ Ernesto Stein, *et al.*, *Progreso económico y social en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., 2006.

⁶² Scott Morgenstern, “Toward a model of Latin American Legislatures” in Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative politics in Latin America*, Cambridge University Press, UK, 2002, pp.1-10.

Ejecutivo y tienen poca capacidad o disposición para analizar con detenimiento la conducta del gobierno.

Entre los dos extremos existe una amplia área intermedia en la que las legislaturas pueden exhibir diferentes grados de actividad, ya sea simplemente bloqueando gran parte de lo que propone el Poder Ejecutivo o reformulando y/o enmendando sus iniciativas. En este tipo de legislaturas también puede haber una considerable variación en cuanto a la intensidad y la efectividad con la que desempeñan la función de supervisión.

La manera en que opera la legislatura en la formulación de políticas puede tener efectos importantes sobre la naturaleza de los resultados de esas políticas. Si la legislatura es un actor secundario, el Poder Ejecutivo tendrá rienda suelta para imponer los cambios de políticas que considere necesarios. Pero si no hay deliberación legislativa al formular las políticas o si la supervisión es débil, podrían adoptarse políticas mal concebidas en términos técnicos; poco ajustadas a las verdaderas necesidades o exigencias de los intereses organizados y de la ciudadanía; y carentes de consenso. Por tanto, se mantendrían como enmiendas políticamente insostenibles en el tiempo o políticas de ejecución ineficiente o injusta.

Por otra parte, las legislaturas que se involucran en la formulación de políticas de manera constructiva pueden contribuir a que se adopten políticas más sostenibles porque se basan en un consenso social y político más amplio y están sujetas a una evaluación técnica más cuidadosa. Además, en una legislatura constructiva existe una clara supervisión de la ejecución de políticas, y esto debería incrementar la probabilidad de que las políticas cumplieran sus objetivos previstos en lugar de beneficiar a individuos, grupos o sectores particulares.

Aquellas legislaturas con capacidad limitada para desempeñar una función constructiva en la formulación de políticas pueden, de todas maneras, ser actores importantes, pues obstruyen o vetan gran parte de lo que propone el Poder Ejecutivo. Esas legislaturas tienen muchos de los rasgos negativos potenciales de las legislaturas más marginales con respecto a la elaboración de políticas; y además pueden impedir que el Poder Ejecutivo lleve adelante un programa positivo de reformas de estas políticas. En ese sentido y dada su limitada capacidad, también es poco probable que esas legislaturas desempeñen un papel efectivo de supervisión de la instrumentación de los cursos de acción de los gobiernos.

En América Latina, con una tradición en regímenes dictatoriales y presidencialismos fuertes, hasta hace poco tiempo, los estudiosos tendían a considerar que las legislaturas de los países de esta región eran irrelevantes durante gran parte del siglo XX y por lo tanto no ameritaban ser estudiadas. Algunos acontecimientos notorios de los últimos 20 años, como el cierre de la legislatura por parte del presidente Alberto Fujimori en Perú y el uso frecuente de la potestad para emitir decretos del presidente Carlos Menem en Argentina, siguieron reforzando la difundida opinión de que las legislaturas latinoamericanas suelen abdicar (o se ven forzadas a hacerlo), pues sus prerrogativas constitucionales regularmente están a favor del Poder Ejecutivo. Sin embargo, estudios recientes sugieren que si bien las legislaturas de la región en general no participan intensamente en la formulación y promoción de cambios de políticas, de todos modos inciden en los resultados de las mismas.⁶³

También es cierto que en algunos países las legislaturas tienen una activa participación en la formulación de políticas públicas (FPP), sobre todo al ser vetadores directos, puesto que pueden bloquear las leyes que propone el Poder

⁶³ Ernesto Stein, *op. cit.*, 2006, pp. 3-40.

Ejecutivo. Sin embargo, otras intervienen en la negociación de políticas a puertas cerradas con el Poder Ejecutivo o en la enmienda o reformulación de sus iniciativas.

Las legislaturas también pueden aprobar proyectos de ley después de introducir grandes enmiendas, así como ejercer influencia fuera del ámbito legislativo formal, mediante negociaciones bilaterales entre los líderes legislativos y los funcionarios del Poder Ejecutivo, con respecto a los proyectos de ley que se someten a consideración y mediante la forma en que se adopta la legislación al respecto.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo que no quiere sufrir la humillación de una derrota legislativa puede anticiparse a la reacción de la legislatura, en la manera en que diseña sus propuestas de política pública. Por lo tanto, la tarea de evaluar la función de elaboración de políticas de la legislatura en cualquier país es muy difícil y requiere un estudio detallado de cada caso.⁶⁴

La naturaleza de la función que desempeñan las legislaturas probablemente influye en la manera en que las perciben los ciudadanos. Al mismo tiempo, la probabilidad de invertir en el desarrollo de capacidades en el Congreso, depende del nivel de confianza de la ciudadanía. Así entonces, cuando el Congreso goza de poca credibilidad tiende a representar con menos eficacia los intereses de la sociedad y por tanto, el Poder Ejecutivo tendrá mayores incentivos para tratar de pasarlo por alto o reducir al mínimo la función de la legislatura en el FPP.⁶⁵

Valencia afirma que con la experiencia latinoamericana, desde por lo menos el último cuarto del siglo XX a la fecha, los congresos de la región se enfrentan a cambios que prevén reformas institucionales que a la vez impulsan

⁶⁴ Scott Morgenstern, *op. cit.*, 2002, pp.1-4

⁶⁵ Ernesto Stein, *op. cit.*, 2006, pp.43.

y consolidan el cambio y la estabilidad institucional, al tiempo que intentan satisfacer las nuevas demandas de la sociedad para procesar las demandas a favor del cambio.⁶⁶

En este contexto:

Parte importante del afianzamiento democrático lo representan los congresos en la medida en la que los poderes legislativos cumplen una doble función: por una parte son sujetos de su propia institucionalización como el proceso mediante el cual un congreso poco profesional, inestable y disfuncional llega a convertirse en una institución autónoma, política y técnicamente con estabilidad e influencia política; y por otra parte, fungen como constructores de las reforma constitucionales en las que se busca no solo legitimar el actual sistema, sino establecer pactos que dan estabilidad, efectividad y eficacia a los gobiernos democráticos.⁶⁷

Entonces, a pesar de que los parlamentos en Latinoamérica han tenido un papel supeditado al Poder Ejecutivo durante gran parte de la historia, se debe reconocer el avance que se ha logrado en los últimos años. Además de la importancia para la consolidación de la democracia en la región.

En primer lugar, las tareas que realizan son de suma importancia debido a que es transformadora, pues cumplen las normas emanadas de la legitimidad de los representantes democráticamente electos. En segundo lugar porque la integración de los diversos intereses de los distintos actores se reflejan en el nuevo diseño institucional. Y en tercer lugar, por el afianzamiento de las normas a través de la regulación del proceso democrático. Es decir, los parlamentos se convierten en constructores de la legitimidad democrática, de los diseños institucionales y de la subsecuente consolidación y afianzamiento del régimen, aunque funcione o no el sistema.

⁶⁶ Laura Valencia Escamilla y Gabriel Pérez, *De representantes y representados. Derechos ciudadanos y función legislativa*, UAM-Xochimilco, México, 2013.

⁶⁷ *Ibid.*

Así también, los parlamentos son sujetos de su propia institucionalización en la que buscan independencia del Poder Legislativo. Esto porque mantienen una intervención con entes exógenos a la soberanía de la representación como lo son los gobiernos, los militares, la iglesia, la burocracia y los distintos grupos de interés económico.

También se afianzan, internamente, al autorregularse, reglamentar y asegurar la equidad entre los diferentes representantes. De forma que las reglas que organizan el mejor proceso legislativo y le otorgue mayor incidencia en las decisiones de gobierno es lo que impulsa hacia la generación de un mayor equilibrio entre poderes. Igualmente se fortalecen y se cumple con su papel de representación al reforzar y crear amplios sistemas de información, atención ciudadana y capacidades técnicas para llevar a cabo de una manera más eficaz sus tareas propias y fortalecer sus diferentes funciones como la representativa, la de socialización y educación política y legislativa; además de las funciones de control, supervisión y fiscalización a los demás poderes.

Mencionaremos ahora el caso de México, el cual como parte de los países latinoamericanos ha tenido una suerte muy parecida a la del resto de la región. Esto porque frente a las transformaciones democráticas vividas desde 1988 a la fecha se observa que el Congreso mexicano es hoy en día un parlamento que ha pasado de una condición pasiva a una activa y, en algunas ocasiones, proactiva en la que se ha padecido obstruccionismo y volatilidad de algunas políticas, y en la que a un tiempo ha manifestado una alta capacidad que en algunas ocasiones ayudó a orientar las políticas gubernamentales.⁶⁸

⁶⁸ Laura Valencia Escamilla, *De la profesión a la profesionalización de los legisladores en México*, UAM/Ítaca, México, 2014.

1.9 Poder Legislativo en México: características institucionales

Las investigaciones del Poder Legislativo en México se pueden dividir en torno de las disciplinas que lo han analizado. Es decir, los estudios realizados por la historia, el derecho y la ciencia política⁶⁹ son las áreas que más han mostrado dicho interés.

Dentro de la ciencia política, en términos analíticos, los estudios se pueden dividir de la siguiente manera: los de carácter interinstitucional, los de carácter intrainstitucional y los enfocados en la relación organización-individuo.

Los análisis de carácter interinstitucional abarcan estudios centrados principalmente en la cuestión del gobierno dividido y la relación entre el poder Ejecutivo y Legislativo. Entre ellos encontramos estudios como los de Aziz,⁷⁰ Casar,⁷¹ Garmendia,⁷² Guillén,⁷³ Lujambio,⁷⁴ Mirón,⁷⁵ Nacif⁷⁶ y Rionda.⁷⁷ Estos estudios han explicado cómo la existencia de reglas democráticas han generado tres fenómenos encadenados: la existencia de varias corrientes políticas al

⁶⁹ Alonso Lujambio, “Entre pasado y futuro: La ciencia política y el poder legislativo en México” en Mauricio Merino (coord.), *La ciencia política en México*, FCE, México, 1999, pp.21-40.

⁷⁰ Alberto Aziz, “Alternancia primero, gobierno dividido después: el caso de Chihuahua 1992-1996” en Alonso Lujambio, *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, UAM/IFE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996, pp.99-127.

⁷¹ Ma. Amparo Casar, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México” en *Política y Gobierno*, vol VI, núm.1, primer semestre, México, 1999, pp.83-128.

⁷² Marina Garmendia, “Un gobierno dividido fugaz: la historia de la VII Legislatura de Baja California Sur, 1993-1996” en Alonso Lujambio, *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, UAM/IFE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996, pp.129-164.

⁷³ Tonathiu Guillén, “El gobierno dividido en Baja California: Integración y dinámica legislativa en el periodo de 1989-1995” en Alonso Lujambio, *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, UAM/IFE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996, pp.35-68.

⁷⁴ Alonso Lujambio, “Estudio Introductorio” en *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, UAM/IFE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996, pp.9-31.

⁷⁵ Rosa María Mirón Lince, “Gobierno dividido en México: el legislativo ante una nueva lógica del poder” en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon, *El Congreso de la democracia*, Ediciones Mesa Directa, México, 2010, pp.56-75.

⁷⁶ Benito Nacif, “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México” en *Política y gobierno*, vol. XI, núm. 1, primer semestre, México, 2004, pp. 9-41.

⁷⁷ Luis Rionda, “Guanajuato: Gobierno dividido y cohabitación bipartidista, 1991-1996” en *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, UAM/IFE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996, pp.69-97.

interior del Poder Legislativo; la activación de sus facultades constitucionales frente al poder Ejecutivo y la existencia de gobiernos divididos que podría tener o no algún impacto sobre la gobernabilidad.⁷⁸

En este sentido, el temor a las consecuencias de los sistemas presidenciales para la gobernabilidad, como lo señalaba Linz,⁷⁹ se ha debilitado. Esto porque la evidencia empírica ha mostrado que el gobierno sigue funcionando en casos de gobierno dividido.⁸⁰ Asimismo, producto de la reactivación de las facultades constitucionales del Legislativo se ha encontrado que en este poder radica la fuente del cambio en las políticas y no en el Ejecutivo.⁸¹

Desde el ámbito intrainstitucional, los estudios se han enfocado en los siguientes aspectos: la institucionalización parlamentaria;⁸² las características de la normatividad interna;⁸³ la calidad de la rendición de cuentas;⁸⁴ el grado de acceso a la información en el Poder Legislativo tanto a nivel federal como

⁷⁸ José Said Sánchez Martínez, “Coaliciones preelectorales, gobierno dividido y unificado a nivel estatal: 1998-2014” en *Estudios Políticos*, UNAM-FCPyS/Centro de Estudios Políticos, núm.32, mayo-agosto, México, 2014, pp.115-142.

⁷⁹ Linz, Juan (1997), “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?” en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo: El caso de América Latina*, vol. 2, Alianza, España, pp.25-143.

⁸⁰ Alonso Lujambio, *op. cit.*, 1996, pp.21-25.

⁸¹ Benito Nacif, *op. cit.*, 2004, pp.9-20.

⁸² Alonso Lujambio “Los congresos locales: la precaria institucionalidad” en Robert Balkin (coord.), *El poder Legislativo estatal en México*, Universidad Estatal de Nueva York, México, pp. 2004, 169-187; Moisés Pérez, “La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de las transformaciones de las relaciones Ejecutivo-Legislativo” en *Andamios*, vol. 5, núm. 10, abril, México, 2009, pp.253-278; Khemvirg Puente, “Institucionalización legislativa del bicameralismo mexicano” en Mario Téllez (coord.), *El Poder Legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho*, UAM/ITESM/Poder Legislativo del Estado de México, México, 2006, pp. 85-122.

⁸³ Sara Orta, “El poder legislativo local: Elementos para registrar su evolución” en Robert Balkin (coord.), *El poder Legislativo estatal en México*, Universidad Estatal de Nueva York, México, 2004, pp.13-40.

⁸⁴ Ma. Amparo Casar, María Marván y Khemvirg Puente, “La rendición de cuentas y el Poder Legislativo: el caso de México” en *Política y Gobierno*, vol. VI, núm.1, primer semestre, México, 2010, pp.83-128; Khemvirg Puente, “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones en el Senado mexicano” en Luisa Béjar (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México, 2009, pp.65-78.

local;⁸⁵ la profesionalización de los legisladores;⁸⁶ la cuestión de la no reelección; la relación entre el sistema de comisiones y la administración pública;⁸⁷ la situación de los sistemas de información y de investigación parlamentaria, tanto a nivel federal como a nivel estatal;⁸⁸ la eficiencia legislativa⁸⁹ y los estudios que evalúan la calidad de las leyes.⁹⁰

En lo que respecta a la relación institución-individuo se encuentran estudios enfocados en la cuestión de la no reelección de los legisladores,⁹¹ es decir, se trata del tema de la rendición de cuentas vertical electoral.⁹² Estos estudios resaltan que ante la imposibilidad de reelegir a los legisladores, no sólo

⁸⁵ Benito Nacif, *et al.*, “Transparencia de los órganos legislativos de las entidades federativas de México” en *Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León*, México, 2007, [en línea]. Recuperado de http://www.cetainl.org.mx/revista_3/artInformedeTRasnparenciaEntFedeMexico.pdf. Consulta 13 de noviembre de 2012; CIDE-COMAIP, *Métrica de la transparencia 2010*, Centro de Investigación y Docencia Económica/Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública, México, 2010; Khemvirg Puente, “La transparencia legislativa local en México” en Luz del Carmen Martí, *Temas selectos de transparencia y acceso a la información*, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información/Arana Editores, México, 2011, pp.159-189.

⁸⁶ Robert Balkin, “Introducción” en Robert Balkin (coord.), *El poder legislativo estatal en México*, Universidad Estatal de Nueva York, México, 2004, pp.5-11; Fernando Francisco Dworak, “¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México” en *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, FCE, México, 2003, pp.231-287; Laura Valencia Escamilla, “Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México” en *El Cotidiano*, vol. 24, núm.155, mayo-junio, México, 2009, pp. 69-76.

⁸⁷ Benito Nacif, “El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México” en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, FLACSO/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados LVII Legislatura, México, 2000, pp. 33-59; José Rivera, “Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en Cámara de Diputados en México” en *Política y Gobierno*, vol.11, núm.2, segundo semestre, México, 2004, pp.265-313; José Rivas, “Las comisiones en la legislatura: su papel en las políticas públicas” en *Política y Gobierno*, vol.5, núm.2, segundo semestre, México, 1998, pp.531-569.

⁸⁸ Ernesto Cavero, “Sistemas de información e investigación Parlamentaria” en *Boletín CESOP*, Cámara de Diputados, vol. 1, núm. 3, México, 2010, pp.1-8; Héctor Díaz, “Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente” en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, FLACSO/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados LVII Legislatura, México, 2000, pp.179-217; Salvador Nava Gomar, *Manual de Técnica Legislativa*, tomos I y II, Universidad Anáhuac, México, 2004(a); Salvador Nava Gomar, “Servicios de apoyo parlamentario (letrados) en los congresos mexicanos” en Robert Balkin (coord.), *El poder Legislativo estatal en México*, Universidad Estatal de Nueva York, México, 2004(b), pp.149-174.

⁸⁹ Khemvirg Puente, *op. cit.*, 2009, pp.65-78.

⁹⁰ Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), (2010), “Proyecto de Evaluación de Leyes: Criterios de Evaluación”, México, [en línea]. Recuperado de <http://www.ceeey.org.mx/>. Consulta 14 de marzo 2014.

⁹¹ Fernando Francisco Dworak, *op. cit.*, 2003, pp.231-240.

⁹² Guillermo O’Donnell, *et al*, *The quality of democracy: theory and applications*, University of Notre Dame, US, 2004(a); Guillermo O’Donnell, “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política” en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11, Madrid, 2004(b).

se impide su profesionalización, sino que los ciudadanos se ven imposibilitados para castigar o recompensar a sus gobernantes. Por lo tanto, la relación entre el principal (el ciudadano) y el agente (el legislador) se ve interrumpida. Cabe señalar que la dirección de esta relación va del ciudadano hacia los integrantes del parlamento.⁹³

El caso contrario es la relación que va en dirección del parlamento hacia los ciudadanos en el que el principal objeto de análisis es la calidad de las leyes, es decir, se concentran principalmente en la medición de la calidad normativa de las leyes. Esta relación se hace evidente al momento de que el ciudadano trata de ejercer el derecho que una determinada ley le confiere y, en este caso, se podrá determinar si existe efectividad o no en la norma, dependiendo de la calidad normativa de la propia ley.

En ese sentido, la presente investigación ubica algunos de los resultados de los estudios de carácter intrainstitucional del Poder Legislativo, ya que ellos nos permiten conocer de manera general las características institucionales y organizacionales del Congreso. Por tanto, el objetivo del estudio del Poder Legislativo, desde una perspectiva de la calidad institucional, es conocer a fondo la institución para determinar si sus productos normativos son o no de calidad. De ahí que sea pertinente continuar con la presentación de los hallazgos teóricos relacionados con la calidad de las legislaciones, objeto de estudio del segundo capítulo de esta tesis.

⁹³ CIDE-COMAIP, *op. cit.*, 2010.

CAPÍTULO II LEGISLACIÓN DE CALIDAD

2. Introducción

En el capítulo anterior abordamos lo que nos dice la teoría acerca de las instituciones y la organización legislativa, dado que en la presente investigación nuestro objeto de estudio será el Poder Legislativo. Estas categorías son necesarias para tener claro el marco teórico que soporta a la legislación de calidad.

El presente capítulo tiene como objetivo perfilar las características que definen el concepto de legislación de calidad para lo cual se hace un recorrido por los exponentes del concepto de calidad de la democracia, pues contiene un marco robusto formado por muchos conceptos que lo nutren, pasando por los conceptos de calidad en general como el de democracia, Poder Legislativo, legislación y eficacia de la legislación, entre otros.

También se revisan las principales metodologías y experiencias recorridas a nivel internacional. Destacan las de la Unión Europea y la OCDE. A pesar de que no son exactamente lo que el presente trabajo plantea, sirven de base para construir la propia dirección por la que el análisis se perfila, la cual se empleará de forma práctica en el Capítulo 5.

Más sin embargo, con el bagaje anterior se llega al concepto de calidad de la legislación que nos servirá de guía para medir, en un primer momento la institucionalización del Poder Legislativo y, en un segundo momento, construir la metodología que evaluará nuestro objeto empírico que se basa en las leyes secundarias de la reforma energética.

De inicio es prescindible considerar entonces qué entendemos por calidad de la democracia.

2.1 El concepto de calidad en la democracia

El concepto de democracia y el de calidad nos acerca al tema de la producción legislativa, que a su vez nos ayudará a determinar si estamos frente a una democracia de calidad la cual tiene como uno de sus componentes, una legislación de calidad que responda a las expectativas ciudadanas.¹

Vale la pena advertir que la confusión respecto de la democracia y la calidad democrática es resultado de dos factores a saber: el primero es confundir la calidad de una democracia con el nivel de democratización de un régimen político. Sin embargo, los análisis de calidad sólo pueden aplicarse a aquellas sociedades que han asumido un mínimo grado de democratización. Esto es, aquellas que cumplen los requisitos elementales de una democracia.² La otra fuente de confusión proviene de la teoría de la democracia y los parámetros empleados para determinar su calidad. Esto se traduce en problemas como incurrir en un análisis tautológico de la calidad democrática³ o usar un instrumental analítico inapropiado.

Aunque las aproximaciones conceptuales a la calidad de la democracia son muy diversas, es posible identificar tres grupos que presentamos de manera sintética:

¹ Estos elementos de calidad en el Congreso pueden verse reflejados en relaciones tales como el poder legislativo y la representación ciudadana; además de la transparencia y la rendición de cuentas del Congreso.

² Edward I. Altman, *Corporate distress prediction models in a turbulent economic and Basel II environment*, Risk Book, London, 2002; Ramón Arturo Vargas-Machuca, *La calidad de la democracia*, Claves de la razón práctica, núm.165, Universidad de Cádiz, 2006; Leonardo Morlino, *Democracia y democratizaciones*, CIS, núm.267, España, 2009.

³ Giuseppe Ieraci y Angelo Paulon, “The quality of democracy and the quality of research. A sceptic vision on freedom in the world index” en *Ponencia en el XXII Congreso de la Società Italiana di Scienza Politica*, noviembre, Pavia, 2008, s/p.

- a) El grupo que integra las definiciones que se basan en una concepción procedimental, pues descansan en la poliarquía con base en Dahl,⁴ en la que se supone que la democracia es concebida como un conjunto de procedimientos que definen y controlan el acceso al poder político. Esto es algo como un régimen político. Por eso es que la calidad de la democracia se puede definir como la capacidad para aprovechar el potencial único que la poliarquía ofrece como régimen político”.⁵ De ahí que este razonamiento facilita a este primer grupo operacionalizador para el análisis empírico del concepto de calidad democrática.
- b) El grupo conformado por los estudios orientados desde enfoques normativos, vinculados a diferentes tradiciones de teoría política (liberal, republicana, etcétera) es otro tipo de perspectiva. Ejemplo de ello es que desde posiciones deliberativas se reivindica la discusión pública como criterio de calidad democrática.⁶ Aquí las aportaciones de este grupo tienen que ver con que se sitúan en el ámbito de la reflexión.
- c) Un tercer grupo es el de los estudios que se sitúan en una posición intermedia entre los dos anteriores. Coinciden en la importancia de los aspectos institucionales básicos de una poliarquía, pero subrayan que la democracia es “algo más” que un régimen político, lo que les lleva a incorporar algunas características importantes del otro grupo, como lo es el Estado de Derecho.⁷

⁴ Robert A. Dahl (2002) *La Democracia Económica*; Hacer Editorial. Barcelona.

⁵ José Corbetta y Aníbal Pérez-Liñán, “La calidad de la democracia. Un análisis de la trayectoria argentina” en *Instituciones y desarrollo*, núm.10, Argentina, 2001, p.150; David Altman y Aníbal Pérez-Liñán, “Assessing the quality of democracy: freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries” en *Democratization*, vol. 9, núm. 2, US, 2002, p. 86.

⁶ Bernard Manin, “On legitimacy and political deliberation” en *Political Theory*, vol. 15, núm. 3, US, 1987, s/p; Juan C. Velasco, “Deliberación y calidad de la democracia” en *Claves de la razón práctica*, núm.167, España, 2006, pp.36-43.

⁷ Guillermo O’ Donnell, *et al.*, *The quality of democracy: theory and applications*, University of Notre Dame, Estados Unidos, 2004(a); Larry Diamond y Leonardo Morlino, “The quality of democracy. An overview” en *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, US, 2004, s/p.

Por su parte, Linz y Stepan proponen un esquema con cinco ámbitos en los cuales la sociedad se desenvuelve de manera eficiente para acceder a una democracia de calidad. Éstos son: 1) Sociedad civil entendida como el conjunto de organizaciones diversas que mantienen su independencia del Estado, con lo cual se rescata el concepto residual de que una sociedad civil es todo lo que no es el Estado;⁸ 2) La sociedad política (o el Estado) se entiende como una organización social heterogénea, puesto que está constituida por diferentes grupos étnicos previos (tribus, naciones en sentido étnico) y se orienta a mantener la propiedad del propio territorio frente a otras sociedades políticas;⁹ 3) El Estado de derecho es la organización política de la vida social sujeta a procedimientos regulados por ley en el cual los actos del Estado están limitados estrictamente por un marco jurídico supremo guiados por el principio de legalidad y el respeto absoluto de los derechos fundamentales;¹⁰ 4) El aparato del Estado: conjunto de instituciones, leyes, mecanismos, cargos, etcétera de un Estado, administración u organización,¹¹ y 5) La sociedad económica que es la asociación voluntaria creada para establecer una industria en que la retribución del capital y del trabajo depende de los resultados que se obtengan.¹²

Otras concepciones sobre democracia son las de las llamadas maximalistas o sustantivas, cuyo representante actual es Leonardo Morlino.

⁸ Anónimo, “Qué es la sociedad civil y quiénes la conforman” en *Filosofía y Derecho*, 9 de diciembre de 2004 [en línea]. Recuperado de <http://filosofiyderecho.blogia.com/2004/120902--que-es-la-sociedad-civil-y-quienes-la-conforman-.php>. Consulta 3 de noviembre 2013.

⁹ Symploke, “Sociedad política” en *Enciclopedia Filosófica*, [en línea]. Recuperado de http://symploke.trujaman.org/index.php?title=Sociedad_pol%EDtica. Consulta 3 de noviembre 2013.

¹⁰ Jorge Machicado, “¿Qué es el Estado de Derecho?” en *Apuntes Jurídicos*, 2013, [en línea]. Recuperado de <http://jorgemachicado.blogspot.mx/2013/06/edd.html>. Consulta 3 de julio de 2016.

¹¹ Word Reference, “Aparato”, 2016, [en línea]. Recuperado de <http://www.wordreference.com/definicion/aparato>. Consulta 3 de julio de 2016.

¹² José Manuel Piernas Hurtado, “Asociación económica” en *Vocabulario de la Economía*, 2007, [en línea]. Recuperado de <http://www.e-torredebabel.com/Economia/diccionario-economia/asociacion-economica-V-E.htm>. Consulta 3 de julio de 2016.

Éste evalúa a los regímenes políticos a partir de los siguientes elementos: a) si existe el sufragio universal (masculino y femenino), elecciones libres, competitivas, recurrentes y correctas; b) resulta contener más de un partido, y c) define múltiples fuentes de información.¹³ Por ello, si partimos del hecho que los regímenes políticos han cumplido mínimamente estos requisitos, el problema se centra en verificar qué tanto o cuánto se ha logrado respecto de los dos objetivos centrales de una democracia ideal: la libertad e igualdad.

Coppedge y Gerring plantean cinco atributos que debería englobar una democracia de calidad. A saber, éstos son: el electoral, el liberal, la responsiva, la participativa y la igualitaria.¹⁴ Estos atributos coinciden con los requisitos planteados por el citado Morlino. Por tanto, vale la pena mencionar el aporte de la metodología que emplean los primeros autores para medir la democracia en América Latina.

Los indicadores que éstos utilizados son: 1. Soberanía, 2. Autoridad, 3. Gobierno, 4. Sufragio masculino, 5. Sufragio femenino, 6. Participación, 7. Las elecciones regulares, 8. Las elecciones libres, 9. El acceso a los medios de comunicación y financiamiento de campañas, 10. Cumplimiento legal del Ejecutivo, 11. Restricciones al Ejecutivo, 12. El poder legislativo, 13. La independencia judicial, 14. Revisión judicial, 15. La fuerza de los partidos, 16. Ideología del partido, 17. Tamaño del sistema de partidos, 18. Proporcionalidad del sistema electoral, 19. Competitividad, 20. Volumen de las negociaciones, 21. El desarrollo de los medios de comunicación, 22. Independencia de la sociedad civil, 23. Participación política de la sociedad civil, 24. Elecciones de gobiernos locales o regionales, 25. Las irregularidades en el desarrollo

¹³ Morlino, Leonardo, *Democracia y democratizaciones*, CIS, núm.267, España, 2009.

¹⁴ Michael Coppedge y John Gerring, “Conceptualizing and measuring democracy: a new approach” en *Perspectives on Politics*, vol. 9, núm. 2, American Political Science Association, Cambridge University, junio, Cmabridge, 2011, s/p.

democrático, 26. La democracia directa, 27. La libertad civil, 28. Los derechos de propiedad, 29. La libertad religiosa, 30. La igualdad de género, 31. La ciudadanía inclusiva y 32. La igualdad étnica.¹⁵

A partir de esta amplia gama de indicadores creados por Coppedge y Gerring se determina la existencia de una democracia de calidad. Por ello, algunos de éstos indicadores se retomarán en capítulos consecuentes con la intención de medir la calidad de las leyes en la producción legislativa del Congreso de la Unión en México.

Básicamente estamos retomando cinco que son: a) la soberanía, b) el grado en que la autoridad central del gobierno es preeminente en todo el territorio reclamado como parte de la política, c) el Poder Legislativo, d) la fuerza de los partidos y e) el volumen de las negociaciones políticas. Sin embargo, será hasta el capítulo metodológico cuando se expongan las consideraciones para cada indicador mencionado. Por lo pronto habría que considerar la relación que existe entre democracia y calidad.

2.2 Democracia y calidad

La calidad es el concepto que emplearemos para determinar si las leyes aprobadas por el congreso mexicano son o no de calidad. Por ende, luego de una exploración sobre la materia, concluimos que la propuesta de Morlino sobre la calidad es la más favorable para los fines de la investigación. No obstante, tomaremos como base la que se refiere al nivel de debate público ya que en él se hace una analogía de la calidad industrial para explicar qué se entiende por una democracia de calidad.¹⁶

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Leonardo Morlino, *op. cit.*, 2009.

Entonces, la calidad se define a partir de aspectos procedimentales fijados cuidadosamente para cada producto. Es decir, la calidad se establece con base en el seguimiento preciso de los procesos pre-establecidos de acuerdo con determinados tiempos y métodos. Además, la calidad consiste en contar con un producto que tenga ciertas características estructurales, que esté hecho de ciertos materiales y que tenga forma y funcionamiento; en otras palabras, la calidad se refiere al contenido. También, la calidad del producto o del servicio se deriva indirectamente de la satisfacción expresada por el consumidor, lo cual se manifiesta en demandar nuevamente el producto o el servicio; es decir que la calidad se dirige al resultado.¹⁷

Con base en ese señalamiento, los diversos tipos de calidad industrial se formulan con relación a los procedimientos, al contenido y al resultado. Estas premisas se pueden retomar perfectamente para equipararlas con la calidad en términos de la democracia. Pero, ¿cómo se relaciona el concepto de democracia con el de calidad? Para responder a ello tomaremos en cuenta el hecho de que una democracia de calidad implica un orden institucional estable que permite la realización de la libertad e igualdad de los ciudadanos a través de instituciones y mecanismos adecuadamente funcionales.

Los ciudadanos de una democracia contarán con herramientas para determinar el avance de la libertad e igualdad cuando se obtenga un significado a través del respeto a las normas vigentes. Esto es, con un estado de derecho.

Asimismo, deben considerarse tres elementos de relevancia para la eficacia que son: Instituciones fuertes (contexto); organizaciones complejas (procesos) y decisiones eficientes (resultados). Los ciudadanos podrán monitorear la eficiencia de la aplicación de las leyes, la eficacia de las

¹⁷ Paloma Hoyuelo Sánchez y Yolanda Lázaro Pérez, “Diccionario” en J. Walter Thompson, *Comunicación, marketing y nuevas tecnologías*, Ediciones de las Ciencias Sociales, Madrid, 2003.

decisiones tomadas por el gobierno y la responsabilidad política por las decisiones con relación a las demandas expresas de la sociedad civil.¹⁸

La libertad y la igualdad son los valores democráticos que determinan la calidad de la misma. Por ello se considera que una democracia es aquella en la cual los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que la integran, gozan de una medida superior a los mínimos de libertad e igualdad.¹⁹

En suma, la calidad de una democracia se dimensiona a través del grado de satisfacción de los ciudadanos que disfrutan tanto de la libertad como de la igualdad, que a su vez provee estabilidad a las instituciones democráticas debido al apoyo que recibe de la sociedad civil. Lo anterior supondría la consolidación de los valores de la democracia; aunque, si las instituciones democráticas carecen de solidez entonces las energías serán dirigidas hacia su consolidación, para así superar el umbral mínimo democrático.²⁰

En resumen y tomando en cuenta todos los elementos anteriores, se puede decir que *la calidad de la democracia ‘es una serie de principios, reglas e instituciones que organizan las relaciones sociales, los procedimientos para elegir los gobiernos y los mecanismos, adecuadamente funcionales, para controlar su ejercicio en una sociedad capitalista; poniendo en el centro de su objetivo al ser humano y la garantía de sus derechos individuales a través de un Estado de Derecho que reduzca los conflictos sociales, incentive la prosperidad económica y promueva la paz en forma general y sostenida para todos.* Pero ahora, ¿cuáles podrían ser los componentes para definir a una democracia con calidad? Esa es la cuestión que se analiza en el siguiente subapartado.

¹⁸ Leonardo Morlino, *op. cit.*, 2009.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

2.3 Componentes de una democracia de calidad

Las investigaciones sobre las democracias de calidad, según O’Donnell, evalúan el grado de “democraticidad” del régimen, del Estado, del gobierno y de la sociedad.²¹ Por ende, la democraticidad consiste en medir los grados de igualdad y justicia en las distintas esferas sociales. A partir de estos conceptos, Larry Diamond y Leonardo Morlino definen los ocho componentes necesarios para reconocerla. Estos se agrupan en un esquema de tres dimensiones de calidad.²² En la primera se habla de una dimensión procedimental de la democracia, por lo cual se consideran los siguientes elementos:

- 1) *Estado de Derecho*: Este componente hace referencia al nivel de democraticidad de un Estado. Señala la importancia de que la ley esté por encima de todos los ciudadanos; de que el Estado la haga cumplir a todos los ciudadanos en su territorio; y que la judicatura sea independiente; además de que el Estado respete y haga respetar los derechos de sus ciudadanos.²³
- 2) *Participación*: Para los autores, “ningún régimen puede ser democrático a menos que garantice los derechos formales de participación política a todos los ciudadanos adultos, incluyendo el derecho a voto”.²⁴ Además, “una democracia debe asegurar que todos sus ciudadanos sean capaces de usar esos derechos formales permitiéndoles votar, organizarse, reunirse, protestar, hacer lobby por sus intereses e influir en el proceso de toma de decisiones”.²⁵

²¹ Guillermo O’Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997.

²² Larry Diamond y Leonardo Morlino, “Introduction” en Larry Diamond y Leonardo Morlino (eds.), *Assessing the quality of democracy*, Johns Hopkins University, Baltimore, 2005.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

- 3) *Competitividad*: Para que un régimen sea democrático, “su sistema político debe tener competencia electoral entre partidos políticos de manera regular, libre y justa”.²⁶ Por eso es que los autores relacionan este concepto con el de “acceso a los medios de masas, el pluralismo de los medios, la dispersión de los recursos económicos en la sociedad y el empoderamiento de los derechos políticos por una judicatura independiente”;²⁷ junto con la participación, pues son los componentes esenciales de la democracia como régimen.²⁸
- 4) *Accountability vertical*: Las autoridades electas están obligadas a responder por sus decisiones políticas cuando “son consultados por los ciudadanos electores”.²⁹ Schedler encontró tres tipos de consulta que son: por información, por justificación y por castigo o compensación.³⁰
- 5) *Accountability horizontal*: Este concepto consiste en “el monitoreo, la investigación y el empoderamiento de agencias independientes del gobierno”, tales como la Oficina Anticorrupción y el Ombudsman (o Defensoría del Pueblo).³¹ Para que estas entidades funcionen, deben recibir muchos recursos (como contadores, investigadores, abogados y expertos en computadoras) y se deben conectar y sobreponer parcialmente unas con otras.³²

La segunda. Dimensión se define como una forma de contenido de la democracia. En ella sobresalen los siguientes elementos:

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Robert Dahl, *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven, 1989.

²⁹ Larry Diamond y Leonardo Morlino, *op. cit.*, 2005, p. XIX.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, p. XX.

³² *Ibid.*, p. XXII.

- 1) *Libertad*: Una democracia debe cumplir con 2 dimensiones: a) la capacidad de enriquecer la herencia de derechos y libertades disfrutados por los ciudadanos sin limitar o dañar a otros; y b) los procesos por los cuales estos derechos son asegurados para todos los habitantes de un área [...] Para asegurar el cumplimiento de los derechos, la ley debe ser clara [...] debe haber una judicatura independiente, capaz y autoritativamente constitucional, junto con un sistema legal y una cultura de la legalidad que asegure el *rule of law* (imperio o supremacía de la ley sobre cualquier otro principio gubernativo).³³ De estas libertades políticas, algunas son necesarias como condiciones indispensables para la democracia procedimental. Por otro lado, las libertades socioeconómicas resaltan el nivel de “democraticidad” de la sociedad.
- 2) *Equidad*: Una democracia asegura que cada ciudadano y grupo tenga los mismos derechos y protecciones legales. También un significativo y razonable acceso a la justicia y al poder [...] Es necesario un cierto nivel de equidad política para poder avanzar en las dimensiones de *accountability*, participación y libertad.³⁴ Sin embargo, en las democracias nunca se asegura la equidad económica total de los ciudadanos, pero la situación desventajosa de los pobres puede ser equilibrada con su participación en la esfera política.

Y finalmente, la tercera dimensión se refiere a los resultados de la democracia. En ella se percibir la mayor complejidad, pues se reconocen los logros de un gobierno con respecto a las expectativas, los intereses, las necesidades y las

³³ *Ibid.*, p. XXVI.

³⁴ *Ibid.*, p. XXVII.

demandas de sus ciudadanos, ya que son considerados como *Responsiveness*.³⁵ Es decir, en ella se observan las reacciones ciudadanas ante los logros del gobierno. Por eso, el estudio empírico de este componente es complicado debido a que los ciudadanos no tienen toda la información para saber cuáles son sus intereses frente a una política. Además, el gobierno debe ser capaz de transformar los intereses de los ciudadanos en políticas y programas; y para que ellos funcionen, es necesario un “accountability” horizontal eficiente.³⁶

De esta manera, consideramos que la forma en que ha sido formulado el concepto de democracia trae consigo una serie de problemas metodológicos, incluso anteriores a su medición, pues la heterogeneidad de estas dimensiones hace que el concepto, al referirse a una amplia cantidad de atributos (la “democraticidad” del Estado, del régimen, del gobierno y de la sociedad), termine siendo poco útil empíricamente, etnocéntrico y teleológico. Esto se expresa en el hecho de que el concepto amplio de democracia (resultado de la suma de la “democraticidad” en cada uno de los componentes) es difuso y poco explícito.

Para Morlino y Diamond, los atributos de una democracia de calidad hacen referencia a un concepto de democracia ideal, con igualdad y libertad. El objetivo de su análisis es encontrar en qué medida una democracia es tal, más allá del régimen, para comparar democracias ya institucionalizadas, donde las reglas de juego sean respetadas y haya competitividad y participación.

Los casos son definidos por la ausencia de sus atributos. Los problemas aparecen cuando señalamos la carencia de una característica en los casos estudiados sin establecer si éstos son tipos de democracia; en el sentido de que cumplen con los requisitos del concepto y se le agrega un atributo que los

³⁵ *Ibid.*, p. XXIX.

³⁶ *Ibid.*, p. XXX.

caracteriza (descendiendo, de esta forma, en la escala de abstracción); o son subtipos de un concepto de democracia más grande. En este último caso, es relevante señalar cuál es el concepto de democracia al que nos estamos refiriendo.

Las conceptualizaciones de los subtipos de democracia más allá del régimen son particularmente problemáticas.³⁷ Las características ausentes (a diferencia de los subtipos disminuidos de democracia procedimental que posteriormente se expondrán) hacen referencia a una serie de instituciones y características de la sociedad que, en conjunto, debería expresar el concepto de democracia “extensivo”. Bajo esta perspectiva, la democracia se divide en subtipos.

De forma similar, la calidad debería conceptualizar y definir la “democracia” a la que nos referimos. Sin embargo, los autores no señalan claramente cuál es el concepto de democracia que utilizan; aun cuando al inicio indican que parten de un concepto mínimo.³⁸ Entonces, su concepto de “democracia” incluye aspectos políticos, económicos y sociales,³⁹ pues, tradicionalmente se asocian a las democracias industriales occidentales.⁴⁰

Por todo lo anterior, al evaluar la presencia de los componentes de una democracia de alto nivel en los países fuera del norte, existe la posibilidad de caer en imprecisiones, debido a la incomprensión de sus dimensiones.⁴¹ No obstante, los atributos positivos se identifican en pocos casos, pues se genera la impresión de formar parte de una definición contextualizada que denota sus particularidades.

³⁷ David Collier y Steven Levitsky, “Democracy with adjectives: conceptual innovation in comparative research” en *World Politics*, vol. 49, núm. 3, Cambridge University, abril, Cambridge, 1997, pp. 430-451.

³⁸ Larry Diamond y Leonardo Morlino, *op. cit.*, 2005.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ David Collier y Steven Levitsky, *op. cit.*, pp.430-435.

⁴¹ Larry Diamond y Leonardo Morlino, *op. cit.*, 2005.

El concepto de calidad entonces, se asume a partir de casos estudiados que tienen que convertirse en democracias de calidad. De hecho, los mismos autores se preocupan por descubrir de qué manera una democracia puede aumentar de calidad.⁴² Así, al definir un caso en relación con lo que no posee, se afirma implícitamente que en algún momento va a llegar a ser un caso positivo o que se orienta a ser más democrático, por ejemplo, pese a que las “democracias defectuosas” o “democracias en transición” brindan una mayor diferenciación, su funcionamiento (y estabilidad) no se explica a partir de su carencia parcial de atributos de la democracia procedimental. De ahí que en los casos híbridos, el enfoque se centra en las reglas e instituciones propias de regímenes autoritarios competitivos.⁴³

En resumen, el concepto de democracia utilizado por O’Donnell, Diamond y Morlino es un aporte con valor teórico. No obstante, dificulta la evaluación empírica del ejercicio democrático, debido a la gran carga de características que posee.⁴⁴ Así, la complejidad de sus componentes no facilita la medición de la práctica democrática, debido a que agrupa un gran número de características.⁴⁵ Por ese motivo es necesario continuar con la desagregación conceptual a partir de la calidad y las normas.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Steven Levitsky y Lucan Way, *Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War*, Cambridge University, New York, 2010.

⁴⁴ Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México, 2007.

⁴⁵ Sebastián L. Mazzuca, “Democratic Quality: Costs and Benefits of a Concept” en *Quality of Democracy Theory and Applications*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 2004, pp.249-259.

2.4 Calidad y legislación

La elaboración de las iniciativas de leyes, en la mayoría de los países descansa en el gobierno. Esto implica que el objetivo principal para la producción de la legislación es dar efecto legal a una decisión política del gobierno para el cambio deliberado y hacer frente a una necesidad social, económica o política. Entonces, los gobiernos, para lograr la intervención legislativa eficaz, requieren de un cuerpo normativo con calidad apropiado para efectuar el resultado político y así se formulen y ejecuten las leyes.⁴⁶

Esto es importante para los gobiernos de las regiones en desarrollo que están tratando de efectuar cambios que ayudarán a la superación de los problemas de desarrollo de sus países, así como en la reducción de la pobreza. Por ello es que, gracias a los cambios, se deberían mejorar las condiciones y calidad de vida. Entonces los programas para el desarrollo (ya sea, realizados por el gobierno, por sí solo o con ayuda extranjera) se basan a menudo en un cierto nivel de intervención legislativa para efectuar la política fundacional y reformas legales que son requisito previo para la construcción de un marco para el cambio. De ahí que la intervención legislativa también facilita la implementación exitosa de las actividades y resultados del programa; en consonancia con los objetivos de desarrollo para el bienestar social y el crecimiento económico.⁴⁷

Sin embargo, la calidad legislativa es compleja, pues en el estándar para la evaluación de la eficacia legislativa, aún no hay certeza sobre su contenido, ya que es diferente, dependiendo de las funciones y los efectos de la legislación, en las necesidades y en las prioridades de los contextos históricos, políticos y

⁴⁶ Ulrich Karpen, “Hacia la posición actual de la impartición del estudio de la legislación en la República Federal de Alemania” en *Legislación*, núm.1, Alemania, 1986; H. Kranenborg y W. Voermans, *Access to information in the European Union. A comparative analysis*, Europa Law Publishing, Groningen, 2005.

⁴⁷ F. V. Von Benda-Beckman, “Antropology and comparative law” en *Antropology of Law in the Netherlands*, Foris, Dordrecht, 1986, s/p.

sociales específicos. Es decir, desde el punto de vista de los diferentes actores y en diferentes tradiciones jurídicas, puesto que los tipos de sistema de gobierno, las tradiciones y las prácticas de redacción también se muestran diferenciadas.

Por lo tanto, la calidad legislativa es un tema transjurisdiccional que además de ser contextual, también es multidisciplinario y depende de la metodología que se emplee. Del mismo modo, está determinada por el entorno del país y área de la ley en cuestión,⁴⁸ y reconoce la interrelación del proceso legislativo, el contenido sustantivo de la legislación y la forma y el lenguaje del texto legislativo, a la manera de la implementación y operación de la legislación y su impacto en el mundo real y de los resultados.⁴⁹

Sus componentes son las características de la legislación sobre calidad comúnmente perseguida; y los elementos de los procesos para la creación e implementación de la legislación sobre calidad, comúnmente realizada, para lograr la elaboración de leyes eficaces, independientemente de la tradición legal, técnicas de redacción legislativa y el tamaño, la estructura, nivel y procesos del sistema legislativo y administrativo son parte fundamental de las legislaciones con calidad. Por ello, el atributo necesario de esas características es que son lo suficientemente flexibles como para ser susceptibles de una aplicación universal en el contexto fáctico subjetivo de cualquier país.

Las ideas anteriores son compatibles con lo planteado por Morlino en su concepto de democracia, ya que éste indica que “comprende aspectos políticos, económicos y sociales que tradicionalmente se asocian a las democracias industriales occidentales”. Así entonces, dentro de este amplio esquema, a

⁴⁸ Maria Mousmouti, “Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test” en *Legisprudence*, vol.6, núm.2, Research Gate, UK, “*La calidad legislativa de las leyes federales en México en el contexto del Pacto por México (2012-2015)*”, pp.191-205.

⁴⁹ *Ibid.*

continuación se abordará el concepto de legislación de calidad como un componente de la democracia de calidad y en el marco de una economía de mercado.

La idea de vincular la noción de legislación de calidad con aspectos económicos es relativamente reciente en el mundo occidental. Esto porque se ha desarrollado, debido a las consecuencias de la legislación demasiado deficiente. Es decir, con base en una perspectiva de los actores del mercado.

Un motor principal del desarrollo de la discusión en torno de la legislación de calidad ha sido el hecho de que la legislación -positiva o negativa- afecta a la competitividad y al crecimiento, económicos.⁵⁰ En Europa, por ejemplo, el debate en torno a la legislación de calidad se ha relacionado con el desarrollo del mercado interior y el aumento de la producción de la legislación que se debió a la mejora gradual de las competencias de las comunidades europeas.⁵¹

A pesar del escenario anterior, la legislación de calidad afecta no tan sólo a las instituciones del mercado, sino en general a los Estados, las empresas y los ciudadanos. Es por ello que no todos la perciben de la misma manera, debido a que la calidad es un concepto relativo y no existe un estándar “absoluto” para él.

La calidad difiere dependiendo de las funciones y los efectos de la legislación; en las necesidades y las prioridades; en los contextos históricos, políticos y sociales específicos; en los puntos de vista de los diferentes actores; y en diferentes tradiciones jurídicas, los tipos de sistema de gobierno, las

⁵⁰ K. Visscher y J. L Voerman, “Organizational design approaches in management consulting” en *Management Decision*, Emerald Group Publishing Limited, vol.48, núm.5, US, 2010, pp.713-731.

⁵¹ Helen Xanthaki, *Drafting legislation: a modern approach*, Ashgate Publishing, New York, USA, 2008.

tradiciones y las prácticas de redacción, así como en el contexto social y político.⁵²

La única manera de acercarse a la calidad constante es tratando de identificar sus contenidos esenciales y las normas según las cuales se determina. La confusión comienza temprano: para algunos autores la calidad es un asunto legal que se centra en los principios constitucionales y los procedimientos relacionados con la legislación. Para otros es un concepto multidisciplinario que entra en el ámbito de la técnica legislativa, redacción de textos legislativos, la comunicación legislativa, procedimiento legislativo, la gestión de los proyectos legislativos, la sociología de la legislación, la teoría de la legislación y la nueva disciplina de la legisprudencia.⁵³

En armonía, ciertos puntos de vista se suman a la idea de que la calidad es una cuestión de redacción, contenido y eficacia y se refiere tanto a la sustancia como a la forma de la ley. Otros, en su mayoría economistas, definen que la calidad está determinada por el proceso de la formulación de una norma, así como su resultado económico final, por lo que está vinculada a la “eficiencia” (véase Cuadro 2.1)

Cuadro 2.1 Principales enfoques de legislación de calidad

Enfoques	Conceptos
Constitucionalistas	Es un asunto legal que se centra en los principios constitucionales y los procedimientos relacionadas con la legislación
Multidisciplinarios	Entra en el ámbito de la técnica legislativa, redacción de textos legislativos, la comunicación legislativa, procedimiento legislativo, la gestión de los proyectos legislativos, la sociología de la legislación, la teoría de la legislación y la nueva disciplina de la legisprudencia.
Lingüistas	Es una cuestión de redacción, contenido y eficacia y se refiere tanto a la sustancia, así como la forma de la ley.

⁵² Mousmouti, *op. cit.*, 2012, pp.191-195.

⁵³ Stephan Meder, *Miverstehen und verstehen: Saving Grundlegung der juristischen Hermeneutik*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2004.

Economistas	Está determinada por el proceso de la formulación de una norma, así como su resultado económico final y está vinculada a la “eficiencia”
-------------	--

Fuente: elaboración propia con la revisión de la literatura recopilada.

En conclusión, para el desarrollo de la presente investigación nos guiaremos por algunos de los aspectos del enfoque multidisciplinario de la calidad de la legislación, sobretodo en el procesamiento de la ley a través de la técnica legislativa.

2.5 Regulación en la elaboración de las normas

Los antecedentes documentados nos muestran que desde hace cincuenta años en Europa se empezó a regular la manera en que se elaboran las leyes para hacerlas más accesibles y fáciles de comprender; pero fue hasta mediados de los años setenta y principios de los ochenta cuando se comenzaron a aplicar enfoques administrativos que mejoraron la calidad sustantiva de la legislación y se produjo un movimiento para reducir la cantidad de leyes vigentes.

Desde los años noventa se han difundido extensamente marcos conceptuales para aumentar la calidad en la legislación. Actualmente, tanto académica como profesionalmente, la calidad de las leyes es una preocupación extendida.⁵⁴

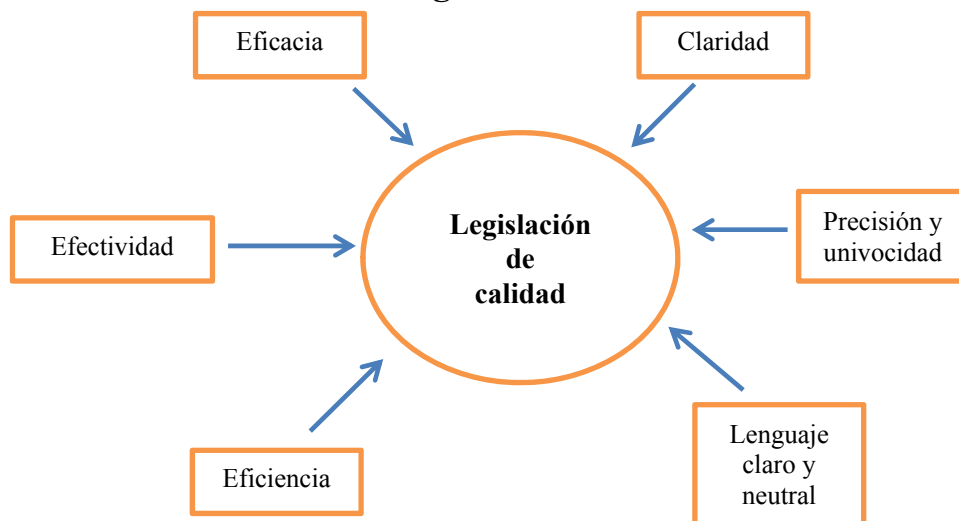
En el presente siglo, dentro del ámbito de la legislación, la calidad puede referirse a la calidad legislativa o a la calidad regulatoria. La primera refleja una visión institucional de la legislación como una cuestión estrechamente relacionada con los principios constitucionales de legalidad, eficacia y seguridad jurídica; mientras que la segunda refleja una visión más instrumental de la legislación, donde la calidad refleja el éxito de la legislación en la

⁵⁴ Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), “*Proyecto de Evaluación de Leyes: Criterios de Evaluación*”, México, 2010, [en línea]. Recuperado de <http://www.ceey.org.mx/>. Consulta 14 de marzo 2014.

promoción de la calidad del desarrollo económico. Por tanto, la calidad se muestra como un concepto con matices institucionales y constitucionales, así como los orientados al mercado.⁵⁵

Según lo anterior, la calidad depende tanto del proceso de elaboración de normas, así como en los logros y su impacto real en la sociedad. Desde el punto de vista del redactor de la legislación, la calidad es sustentada por los valores de la eficacia, la efectividad, la eficiencia económica, la claridad, la precisión y la univocidad, el lenguaje claro y neutral del redactor⁵⁶ (véase Figura 2.1).

Figura 2.1
Valores de la legislación de calidad



Fuente: elaboración propia.

En ese sentido, la calidad se muestra como el elemento clave de la interpretación que se le puede dar a las legislaciones desde una óptica institucional.

⁵⁵ H. Kranenborg, y W. Voermans, *Access to information in the European Union. A comparative analysis*, Europa Law Publishing, Groningen, 2005.

⁵⁶ Helen Xanthaki, *op. cit.*, 2008, pp.1-16.

2.6 Institucionalización de la legislación de calidad

Actualmente el asunto de institucionalizar la medición de la calidad de la legislación está perfectamente documentada por dos corrientes principales: la de la Unión Europea⁵⁷ y la de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).⁵⁸

La europea se asocia con el desarrollo del mercado interior y ha sido objeto de tres fases principales: una primera fase (1993-2001), donde la calidad se percibe sobre todo en relación con el mercado interior y la práctica mediante la elaboración de directrices y ejercicios sectoriales de simplificación. Y una segunda fase (2002-2005) en la que la calidad se percibe como un elemento de buena gobernanza; además de un tercer período (2006-a la fecha), tras el relanzamiento de la Agenda de Lisboa,⁵⁹ donde la calidad está orientada hacia la promoción económica de la competitividad, el crecimiento y la reducción de las cargas administrativas.

⁵⁷ La Unión Europea es una asociación económica y política singular de 28 países europeos que abarcan juntos gran parte del continente. Los países miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania Suecia, Suiza. Cf. Unión Europea, “Información básica” 2014, [en línea]. Recuperado de http://europa.eu/about-eu/index_es.htm. Consulta 14 de febrero de 2014.

⁵⁸ La OCDE agrupa a 34 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. Ofrece un foro donde los gobiernos pueden trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes. Los países miembros: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza, Turquía. Cf. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “¿Qué es la OCDE?”, 2014, [en línea]. Recuperado de <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>. Consulta 14 de febrero de 2014.

⁵⁹ La Estrategia de Lisboa, también conocida como Agenda de Lisboa o Proceso de Lisboa, es un plan de desarrollo de la Unión Europea (UE) que fue aprobado en la reunión del Consejo Europeo en Lisboa, Portugal en marzo del año 2000. En esa cumbre los Jefes de Gobierno de la UE acordaron un nuevo objetivo estratégico para la Unión Europea: Hacer de Europa en 2010 la economía más próspera, dinámica y competitiva del mundo capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. Cf. Consejo Europeo de Lisboa, “Estrategia de Lisboa”, 2014, [en línea]. Recuperado de [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2005\)0098_/com_com\(2005\)0098_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2005)0098_/com_com(2005)0098_es.pdf). Consulta 2 de marzo de 2014.

La Unión Europea define la legislación de calidad como instrumental y orientada hacia el mercado, incluye legislación clara, precisa, simple y eficaz, y se basa en un conjunto coherente de principios y herramientas que deben ser respetados en la elaboración de la legislación.

La mayoría de sus documentos o informes oficiales se refieren a la necesidad de transparencia y accesibilidad de la legislación, y la necesidad de eficacia y facilidad de uso de la legislación.

Los intentos iniciales para mejorar la calidad de la redacción de la legislación comunitaria estuvieron dirigidos a la claridad, la simplicidad, la precisión, la accesibilidad. Esta interpretación, bastante limitada de la calidad se amplió después del informe de Mandelkern⁶⁰ sobre una mejor regulación. En ella se determinaron los estándares de calidad para una buena legislación, de acuerdo con los principios de: necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia.⁶¹

⁶⁰ Informe Mandelkern se refiere a que en 2001 los estados miembros de la Unión Europea lanzan un llamado a los distintos legisladores de sus países miembros a formar la Comisión “Legislar Mejor”, con el propósito de tener legislaciones de mejor calidad, simplificando y mejorando el marco de legislación para promover una cultura de diálogo y participación. Cf. Comisión de las Unidades Europeas, “Legislar Mejor” en *Informe de la comisión*, 2014, [en línea]. Recuperado de http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Internacional/FICHEROS/Estrategia_de_Lisboa_y_Proceso_de_Liubliana.pdf. Consulta 21 de febrero de 2014.

⁶¹ Cf. COM, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Normativa inteligente en la Unión Europea” [COM(2010) 543-final] en *Revista ACAP Asesores y Consultores en administraciones públicas: Políticas públicas y calidad normativa. Su impacto en el crecimiento económico*, 23 de noviembre, vol.1, UE, 2012, pp.8-12.

Principio de necesidad: la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general; *Principio de proporcionalidad*: la iniciativa normativa que se proponga deberá ser el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado; *Principio de seguridad jurídica*: las facultades de iniciativa normativa se ejercerán de manera coherente con el resto del ordenamiento para generar un marco normativo estable y predecible, creando un entorno de certidumbre que facilite la actuación de los ciudadanos y empresas y la adopción de sus decisiones económicas; *Principio de transparencia*: los objetivos de la regulación y su justificación deben ser definidos claramente; *Principio de accesibilidad*: se establecerán los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa, así como instrumentos de acceso sencillo y universal a la regulación vigente; *Principio de sencillez*: toda iniciativa normativa debe atender a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo; *Principio de eficacia*: la iniciativa normativa debe partir de una identificación clara de los fines perseguidos, estableciendo unos objetivos directos y evitando cargas innecesarias y accesorias para la consecución de esos objetivos finales.

Además, los principios recogidos en la norma citada, desde el punto de vista teórico de políticas públicas, supuso una propuesta de parte de la Comisión *Legislar Mejor*, la cual promovió la existencia de los principios denominados de ‘racionalización regulatoria’ que son: 1) El principio de subsidiariedad o de obligación de justificar racionalmente la opción de la regulación frente a lo no regulación (aquí debe entenderse en el sentido clásico del Derecho de justificar la abstención de regulación); 2) El principio de proporcionalidad o de la idoneidad, mínima restricción y máximos beneficios del contenido restrictivo de la regulación; y 3) El principio de exteriorización de la regulación asociado a la claridad de la regulación, la técnica legislativa y la seguridad jurídica.⁶²

Todas estas aproximaciones se observan más claras a la calidad, pues se desarrollan después del Informe Mandelkern. El comunicado sobre la mejora de la legislación resume la calidad en la frase ‘marco legislativo que sea más simple, más eficaz y comprensible’.

El mismo enfoque es evidente en el Acuerdo Interinstitucional Legislar Mejor (AILM),⁶³ donde por primera vez se ofrece una definición de la legislación de calidad al mencionar que “Las tres instituciones, en ejercicio de sus respectivas competencias, velarán por el acuerdo que declara que la legislación es de buena calidad, a saber, porque es clara, sencilla y eficaz”.⁶⁴

Otro enfoque diferente de la legislación de calidad lo encontramos en la OCDE, que la define como “un proceso continuo en lugar de un conjunto de

⁶² Comisión Europea, “Medir los costes administrativos y reducir las cargas administrativas en la Unión Europea”, *Documento de Trabajo final de la Comisión*, COM 691, 14 de noviembre, Bruselas, 2006.

⁶³ El AILM concierne al Parlamento Europeo, al Consejo de la Unión Europea (UE) y a la Comisión. Este acuerdo establece los principios generales y las modalidades de cooperación entre las instituciones, en particular durante el proceso legislativo. El acuerdo tiene por objeto optimizar la elaboración y la aplicación del Derecho de la UE. AILM, “Legislation”, UE, 2010, [en línea]. Recuperado de http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110116_es.htm. Consulta 3 marzo 2014.

⁶⁴ Maria Mousmouti, op. cit., 2012.

intervenciones *ad hoc* que se basa fundamentalmente en tres pilares: la política de regulación, instituciones reguladoras y los instrumentos reguladores”.⁶⁵

Las normas de calidad comprenden "normas del usuario, tales como la claridad, la sencillez y accesibilidad; estándares de diseño, tales como la flexibilidad y la coherencia entre las normas y en su aplicación, las normas legales para la estructura y redacción; y normas analíticas tales como las pruebas de costo-beneficio y costo-efectividad". Sin embargo, el foco se ha desplazado gradualmente de la idea de la calidad jurídica de fondo, apto para el propósito político de calidad.⁶⁶

Entonces, el concepto de calidad para la OCDE es sistemática y estructurada, pero orientada fundamentalmente hacia la mejora de los resultados económicos. La calidad se ve como el resultado de un proceso racional y sistemático de elaboración, aplicación y comunicación que consta de varios pasos lógicos interrelacionados que pueden alcanzar la eficacia del texto legislativo. El objetivo primordial del enfoque de la OCDE para la reforma regulatoria es ayudar a lograr un mercado competitivo que esté libre de cargas innecesarias.

La calidad regulatoria se refiere a diferentes aspectos de procedimiento o sustanciales que lleven a una legislación eficaz y eficiente. Es definida como “un marco en el que las regulaciones y regímenes regulatorios sean eficientes, en términos de costos; efectivos, en términos de tener un propósito normativo; y, en términos políticos, que sean claros, transparentes y responsables”.⁶⁷

En cuanto a las herramientas que utilizan, tanto la OCDE como la Unión Europea, tenemos las siguientes. La OCDE ha establecido como herramientas de calidad normativa: la simplificación administrativa; el análisis del impacto

⁶⁵ OCDE, *op. cit.*, 2014.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

normativo (RIA); la transparencia y la comunicación; las alternativas a la regulación; cumplimiento y aplicación; herramientas de apoyo a la justicia administrativa; y la rendición de cuentas.⁶⁸

En la Unión Europea, el marco para la mejora de la legislación incluye herramientas como la simplificación y mejora del marco regulador; la participación sistemática de las partes interesadas en la toma de decisiones a través de consultas; el uso consistente de evaluación de impacto; y la codificación y la refundición de legislación.

La variedad de enfoques muestra que no hay un entendimiento uniforme de calidad (véase Cuadro 2.2). Se pueden deducir, sin embargo, algunos atributos comunes de calidad. Por un lado, la calidad se refiere esencialmente al proceso, el contenido, la forma, así como los impactos de la ley, y por lo tanto, puede ser entendida como un proceso racional de la aplicación de principios jurídicos, a fin de tomar decisiones democráticas. Por otro lado, la calidad se refiere esencialmente a los resultados del mundo real de la legislación al grado de consecución de sus objetivos, es decir, se refiere a la “eficacia”.⁶⁹

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Comisión Europea, *op. cit.*, 2006.

Cuadro 2.2

Componentes de la legislación de calidad

	OCDE	Unión Europea
Concepto	Es sistemático y estructurado, orientado fundamentalmente hacia la mejora de los resultados económicos, resultado de un proceso racional y sistemático de elaboración, aplicación y comunicación para alcanzar la eficacia del texto legislativo.	Es instrumental y orientada hacia el mercado, incluye legislación clara, precisa, simple y eficaz, y se basa en un conjunto coherente de principios y herramientas que deben ser respetados en la elaboración de la legislación.
Objetivo	Ayudar a lograr un mercado competitivo interior, que esté libre de cargas innecesarias.	Incluye legislación clara, precisa, simple y eficaz, y se basa en un conjunto coherente de principios y herramientas que deben ser respetados en la elaboración de la legislación.
Método	Es un proceso continuo en lugar de un conjunto de intervenciones <i>ad hoc</i> y se basa fundamentalmente en tres pilares: la política de regulación, instituciones reguladoras y los instrumentos reguladores.	Se basa en los principios: eficacia y facilidad de uso de la legislación; necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad.
Herramientas	De calidad normativa: la simplificación administrativa; el análisis del impacto normativo (RIA); la transparencia y la comunicación; y la rendición de cuentas.	Son simplificación y mejora del marco regulador; participación sistemática; evaluación de impacto; y la codificación y la refundición de legislación.

Fuente: elaboración propia.

Como se observa en este apartado, desde que se institucionaliza la evaluación de las leyes, tanto la Unión Europea como la OCDE, claramente se distinguen dos orientaciones: una encaminada a medir al proceso, el contenido, la forma, así como los impactos de la ley; y la otra que se define en función del análisis de los resultados y el grado de consecución de los objetivos planteados,

es decir, de la “eficacia”. Por eso es considerable ahora reconocer qué tipos de análisis han sido elaborados, hasta el momento, para medir la calidad legislativa.

2.7 Análisis para medir la calidad legislativa

Se revisaron anteriormente varios conceptos de democracia de calidad; mismos que pueden identificarse en tres grupos: los que se refieren a concepciones procedimentales que regulan el acceso al poder político;⁷⁰ los que la ven como una garantía de la discusión pública;⁷¹ y por último, los que piensan que la democracia de calidad engloba las dos concepciones anteriores, pero sin renunciar a un análisis empírico de la calidad democrática.⁷²

Como parte de ese análisis empírico, en este apartado se presenta una serie de planteamientos encaminados a evaluar el componente “calidad legislativa”, que a su vez, forma parte de la idea del concepto de democracia de calidad.

Básicamente se plantean dos enfoques: el análisis legal y el análisis de la efectividad y eficacia de la ley que incluye un análisis de costo-beneficio y manifestaciones de impacto regulatorio.

Un indicador esencial en la evaluación legislativa es la medición de la eficacia. En este sentido, la evaluación legislativa se refiere a la "relación entre los contenidos normativos y sus consecuencias en la realidad social". Además de que se basa en la idea de que los resultados y los efectos de la legislación

⁷⁰ José Corbetta y Aníbal Pérez-Liñán, *op. cit.*, pp.149-153; David Altman y Aníbal Pérez-Liñán, *op. cit.*, pp.85-89.

⁷¹ Bernard Manin, “On legitimacy and political deliberation” en *Political Theory*, vol. 15, núm. 3, US, 1987, s/p; Juan C. Velasco, “Deliberación y calidad de la democracia” en *Claves de la razón práctica*, núm.167, España, 2006, pp.36-43

⁷² Frances Hagopian, “Derechos, representación y la reciente calidad de la democracia en Brasil y Chile” en *Política y Gobierno*, vol.XII, núm. 1, México, 2005; Daniel H. Levine y José E. Molina, “La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada” en *América Latina Hoy*, núm.45, Universidad de Salamanca, España, 2007.

pueden ser estudiados y utilizados con el fin de corregirlos. Es decir, se ve como un proceso para asegurar la capacidad de respuesta del legislador a la realidad social y la adecuación social de la acción legislativa. Por lo tanto, *eficacia* se define como el “análisis y evaluación de los efectos de la legislación en un objetivo planteado metódica y sistemáticamente; así como la forma en que los cambios generados -de hecho o potenciales- atribuibles a la legislación⁷³ son parte fundamental del estudio.

Como se mencionó, dos son los componentes básicos del análisis que suelen identificarse en los manuales y estudios sobre evaluación y calidad de la ley: el análisis legal y el análisis de la efectividad y eficacia de la ley, que incluye un análisis de costo-beneficio y manifestaciones de impacto regulatorio.

El primer componente, llamado análisis legal, consiste básicamente en examinar la ley para verificar si es clara, precisa y congruente con la jerarquía de normas, con los principios de la Constitución y con los procedimientos del proceso legislativo de la institución encargada de su discusión y aprobación.

El segundo componente, el análisis efectividad-eficacia, es la identificación cuidadosa de los efectos de la nueva regulación en grupos específicos de ciudadanos, en el aparato del Estado y en la sociedad en general para asegurar que se correspondan con la voluntad del legislador. Asimismo, se busca que la ley sea tan eficiente en términos de costos (costo-beneficio o costo-efectividad) como sea posible.

Puede decirse que la corriente de manifestación de impacto regulatorio ha hecho más énfasis en el segundo aspecto de la evaluación, a tal punto que algunos autores definen la calidad de las normas a partir de sus efectos o

⁷³ Ernesto Maeder, “La política sobre los territorios nacionales durante la etapa peronista, 1946-1955” en *Undécimo congreso nacional y regional de historia argentina*, Academia Nacional de la Historia, septiembre, Córdoba, 2001.

impactos.⁷⁴ Sin embargo, cabe hacer mención que la metodología propuesta por el Centro de Estudios Espinoza Yglesias (CEEY) omite un análisis de corte institucional y organizacional del procedimiento y tratamiento que se le dio a la legislación en turno. Éste se propondrá más adelante.

En cuanto al momento de la evaluación de la legislación se plantean dos tipos: *la prospectiva (ex ante)* que se lleva a cabo antes de la adopción de la legislación con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas legales vigentes y los principios de procedimiento y prueba de los efectos eventuales de las intervenciones legislativas previstas. En ésta, el propósito es mejorar la toma de decisiones al describir los efectos potenciales de la legislación. Por ejemplo, pueden servir para determinar una herramienta regulatoria en particular o detectar dificultades de implementación.⁷⁵

El segundo tipo de evaluación *es la retrospectiva (ex post)* que tiene como objetivo: ayudar a “descubrir el efecto real de la acción legislativa”.⁷⁶ Las evaluaciones retrospectivas (ex post) sirven para establecer qué pasa en realidad después de que la legislación entra en vigor y pueden ser la base para modificar estatutos (en varios países se requiere una evaluación favorable como condición para postergar la vigencia de ciertas normas conocidas como *sunset legislation*).⁷⁷

Debe notarse que una buena evaluación prospectiva facilita mucho la elaboración de una buena evaluación retrospectiva porque, siendo específica, permite identificar bien la información relevante y buscar a tiempo la que no se

⁷⁴ Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), *op. cit.*, 2010.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Ernesto Maeder, *op. cit.* 2001.

⁷⁷ *Sunset legislation* se refiere a una fecha de vigencia de la norma como límite para ser evaluada y decidir si se sigue aplicando, se modifica o se abroga. Cf. CEEY, *op. cit.*, 2010.

tiene. Por el otro lado, la evaluación *ex post* proporciona datos y corrobora hipótesis que pueden usarse en nuevas evaluaciones *ex ante*.⁷⁸

Entre los países occidentales, pocos son los que tienen un sistema de evaluación y revisión formal. Suiza y Alemania cuentan con él. Francia, por ejemplo, se centra principalmente en la evaluación de políticas en lugar de la evaluación de los impactos de la legislación. En el Reino Unido, el escrutinio post-legislativo es poco sistemático y con muchos huecos. La Unión Europea también está tratando de pasar de una evaluación tradicional de los programas de gastos a un contexto más amplio de evaluación de la legislación y de las actividades (no de gasto) que tienen un impacto sobre los ciudadanos, las empresas y el medio ambiente.⁷⁹

Es por lo anterior que en los textos legislativos europeos se introducen varias técnicas legislativas para hacer más sistemática la evaluación de los efectos, incluyendo, por ejemplo, el establecimiento de límites de tiempo en la legislación (legislación experimental y una legislación de caducidad), puesto que prevé de manera expresa las obligaciones de información y las evaluaciones *ex post facto*. Es decir, después de períodos específicos de tiempo.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Comisión de las Unidades Europeas, (2014), “Legislar Mejor” en *Informe de la comisión*, [en línea]. Recuperado de http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Internacional/FICHEROS/Estrategia_de_Lisboa_y_Proceso_de_Liubliana.pdf. Consulta 21 de febrero de 2014.

A manera de resumen se presenta la siguiente figura:

Figura 2.2
Evaluación de la ley

		E N F O Q U E S	
		a) LEGAL	b) EFICACIA
M O M E N T O	1) EX ANTE	<u>a1</u>	<u>b1</u>
	2) EX POST	a2	b2

Fuente: elaboración propia.

En el cuadro anterior se resumen las combinaciones posibles que pueden llevarse a cabo en cuanto a la evaluación legislativa. Se tomarán en cuenta los enfoques *legal* y *de eficacia*; se combinan con el momento de la evaluación *ex ante* y *ex post* y se obtienen cuatro posibilidades de evaluación. Por razones de temporalidad de la investigación, la evaluación que se pretende realizar girará, principalmente, en torno del cuadrante *a1* y, en menor medida si es posible, en el cuadrante *b1*; es decir, *una evaluación ex ante del enfoque legal y retrospectivo de eficacia*. Pero habría que decir que se entiende por *eficacia*, ese es el objetivo del siguiente sub-apartado.

2.8 Concepto de eficacia en la legislación

En cuanto a los indicadores específicos para la evaluación de los efectos de la legislación en el ámbito de los textos legislativos, el más utilizado es el concepto de *eficacia*. Éste es un amplio criterio de evaluación que se refiere a la ‘medida en que la acción legislativa logra su objetivo’. Este criterio intenta una

evaluación más política de los objetivos de la legislación y en este sentido puede superar el texto legislativo individual.⁸⁰

Por otro lado, está el concepto de *efectividad* que se define como “el grado en que las actitudes y los comportamientos observables de la población objetivo se corresponden con el modelo normativo, es decir, con las actitudes y comportamientos prescritos por el legislador”.⁸¹

Se dice que la calidad, esencialmente, tiene una naturaleza dual y se refiere tanto a la racionalidad del proceso de elaboración de la legislación, así como a la efectividad o el impacto de la vida real de la legislación. Estos dos aspectos se proyectan de manera intercambiable en el ciclo vital de las normas. Entonces, la eficacia depende de la eficacia económica y de la claridad, precisión y univocidad de la legislación, en cuanto a la facilidad de acceso y comprensión de la misma.⁸²

Por lo tanto, la eficacia es un criterio fáctico para medir la legislación de calidad o de su resultado en el mundo real y el impacto real en la sociedad. En un nivel más abstracto, la eficacia se considera, junto con la legalidad y la seguridad jurídica, uno de los principios constitucionales que la legislación debe cumplir.

También dentro de enfoques menos legalistas, como el enfoque de la regulación ‘inteligente’, la eficacia sostiene un papel central en la medida en que la preocupación radica en la capacidad de la legislación para alcanzar objetivos políticos en lugar de la calidad de los regímenes de control del Estado.

A su vez, la efectividad trata de medir las relaciones causales entre la ley y sus efectos. Por lo tanto, si la eficacia es la medida última de la calidad de un texto legislativo, a continuación, una ley eficaz debe: i) prever de antemano los

⁸⁰ Xanthaki, *op. cit.*, 2008, pp.16-45.

⁸¹ Maeder, *op. cit.*, 2001.

⁸² Xanthaki, *op. cit.*, 2008, pp.16-45.

principales impactos esperados de la legislación para que se tenga en cuenta en el proceso de elaboración y formulación (a través de las evaluaciones de impacto u otros métodos de evaluación *a priori*); asimismo, ii) se deben declarar abiertamente sus objetivos y finalidad; iii) debe proveer los medios necesarios y adecuados y las medidas de aplicación que permitan a la pieza de legislación, producir los objetivos planteados en la vida real; y iv) se realiza una valoración y evaluación de la eficacia en la vida real de una manera consistente y oportuna.

La prueba de la eficacia se basa esencialmente en la premisa de que es necesario que haya, por cada pieza de legislación, una yuxtaposición constante y oportuna de sus objetivos más amplios y específicos de los medios que prevé en sus disposiciones y sus métodos de cumplimiento con sus resultados de la vida real. Este ejercicio se ve en la legislación como un proceso continuo en lugar de fases separadas y sin relación de diseño, votación, ejecución y evaluación, y no es el objetivo de evaluar en general los fenómenos sociales relacionados con la legislación, sino en estudiar las formas y el grado en que una parte específica de la legislación es efectiva.⁸³

El *análisis de la forma de la ley* pone a prueba el cumplimiento de los principios de calidad (necesidad, proporcionalidad, transparencia, rendición de cuentas, accesibilidad, sencillez y principios de redacción, tales como: claridad, precisión, univocidad y coherencia). Entonces, el *análisis de la sustancia de la ley* es el que pone a prueba la existencia de objetivos claramente establecidos, la existencia y el alcance de su examen *ex ante* de los impactos previsibles y los medios previstos en el texto legislativo, además de que si éstos son razonablemente suficientes o adecuados para lograr los objetivos declarados.⁸⁴

⁸³ María Mousmouti, *op. cit.*, 2012, pp.191-205.

⁸⁴ *Ibid.*

La novedad de la prueba de la eficacia radica en el énfasis que pone en la interrelación entre las diferentes fases del ciclo vital de las normas y la necesidad de mirarlos como un continuo proceso que conduce a la eficacia. Esta necesidad es común en todos los sistemas jurídicos y, por tanto, la prueba de efectividad, como un método sencillo para evaluar la lógica, el diseño y los efectos de los elementos específicos de la legislación, parece ser válida y aplicable en cualquier contexto⁸⁵ (véase Cuadro 2.3).

Cuadro 2.3 Eficacia de la ley

Concepto	Análisis y evaluación de los efectos de la legislación en un objetivo planteado metódica y sistemáticamente; así como la forma en que los cambios generados -de hecho o potenciales- atribuibles a la legislación.
Fin	Estudiar y medir los resultados y los efectos de la legislación con el fin de corregirlos. (falta el punto)
Mide	La relación entre los contenidos normativos y sus consecuencias en la realidad social. Los efectos de la nueva regulación en grupos específicos de ciudadanos en el aparato del Estado y en la sociedad en general para asegurar que se correspondan con la voluntad del legislador.
Utilidad	Asegurar la capacidad de respuesta del legislador a la realidad social y facilita la adecuación social de la acción legislativa.

Fuente: elaboración propia.

2.9 Principales características de una legislación de calidad

Un proyecto de legislación iniciada por el gobierno tiene como propósito traducir una decisión política en una solución legislativa que permitirá alcanzar un objetivo de política pública.

El objetivo de todas las personas que participan en los procesos de creación jurídica, con independencia del país o el tipo de ordenamiento jurídico

⁸⁵ *Ibid.*

debe ser: llevar a cabo estos procesos de una manera que produzca la legislación de tal calidad, que logra su objetivo, es decir, que tenga eficacia. Al identificar qué es lo que tiene un efecto cualitativo positivo en las actividades de creación jurídica y de ejecución, la primera consideración debe ser, por lo tanto: ¿cuáles son las características comúnmente deseadas de una ‘buena ley’ para que sea considerada un producto de calidad?

Vanterpool declara que la legislación debe ser precisa y eficaz en el logro de los resultados previstos, pero sin ambigüedades y fácil de entender. Él se refiere a éstos como las 2 extremidades de la calidad legislativa.⁸⁶ Al hacerlo, las equipara con la categorización elaborada por Jean-C Pirus en la que la calidad tiene que reflejarse tanto en el fondo como en la forma.

Sin embargo, el logro de resultados no es suficiente. Como se mencionó en apartados anteriores, se definirá una ley de calidad de una manera multidisciplinaria, desde el proceso de elaboración hasta los resultados obtenidos. Además, se hace la aclaración de que la presente investigación se centrará en el desarrollo de una metodología para tratar de medir la calidad, en términos del procedimiento de las leyes tratadas como objeto de estudio. Esto es, el caso de las leyes energéticas aprobadas. Posteriormente, como parte de la investigación, se abordará el tema de los objetivos cumplidos por la misma.

Antes bien, la primera cualidad tiene que ver con la sustancia de la ley, o de la exactitud en la representación de la política legislativa. Vanterpool describe esto como parte de los elementos de la conveniencia, la adecuación y la precisión de las disposiciones legislativas para solucionar el problema y efectuar el cambio deseado a través de una segura, predecible y equitativa implementación.⁸⁷ Esto también se refiere a la emisión de una decisión de

⁸⁶ Varen Vanterpool, “A Critical Look at Achieving Quality in Legislation” *en European Journal of Law Reform*, vol.9, núm.2, UK, 2007, pp.167-204.

⁸⁷ *Ibid.*

política legislativa bien investigada (que incluye un análisis de la necesidad de que la legislación, la proporcionalidad y el análisis detallado del impacto probable de la propuesta) que sea apropiada para su aplicación por la legislación.

Además, el tipo de instrumento legislativo elegido para implementar la política será adecuado para representar con precisión la política y para ser eficaz en la consecución del objetivo legislativo.

Se requiere entonces que la ley que se produce sea coherente en sí misma. Es decir, sea legalmente compatible; esto es, que cumpla con la Constitución y sea compatible con las leyes existentes y el sistema legal en general. Además de que encaje en las políticas gubernamentales existentes y sea rentable y viable. De modo que sea práctica, transparente y responsable.

La segunda cualidad es la forma de la ley y la inteligibilidad. Vanterpool describe esto como el uso de la lengua y la forma de organizar el material para producir un instrumento legislativo que sea capaz de formular y comunicar la propuesta de política de forma inequívoca, a los que se verán afectados por ella y tengan que cumplir con la legislación (que incluye a los que tienen que administrar y hacer cumplirlo).⁸⁸ Para ello es necesario que el texto legislativo se caracterice por su claridad, simplicidad, precisión y univocidad, junto con una estructura lógica que se comunicará fácilmente con los fines y efectos de la ley. También se refiere a la publicación y difusión de la legislación, por lo que tiene que ser accesible para los que tienen que ajustarse a la misma y para aquellos que tienen que interpretar, administrar y cumplirla.

⁸⁸ *Ibid.*

Por su parte Karpen especifica los principios de necesidad, proporcionalidad, subsidiariedad, transparencia, rendición de cuentas, participación, accesibilidad y previsibilidad de los resultados.⁸⁹

Del mismo modo, otros valores especificados son: claridad, comprensibilidad, la sencillez, la coherencia, la legalidad, la precisión, la estabilidad en lenguaje claro inequívoco y en una estructura coherente para lograr una mejor regulación.

La legislación exige calidad formal o textual (que es la calidad en el lenguaje y en la estructura) y la calidad sustantiva (es decir la eficacia, la efectividad, la eficiencia y la estabilidad). Entonces, para que la legislación sea accesible y clara para que cada persona es necesario descubrir la ley, entenderla y saber qué conducta se espera de él y cuáles son las consecuencias si no se cumple. También valora las características de certeza y precisión, flexibilidad y capacidad de adaptación de manera que, además de conocer el contenido de la ley, las personas pueden confiar en que sea capaz de organizar sus vidas, y al mismo tiempo se espera que una ley también sea capaz de adaptarse al dinamismo inherente y el cambio constante de la sociedad, sin requerir la modificación constante.

El objetivo de las características anteriores es lograr la calidad mediante una mejor legislación, mejor eficacia, efectividad y eficiencia, así como la producción de texto bien estructurado en un lenguaje claro de la claridad, la precisión, sin contradicciones, que sea legible y comprensible y se oriente hacia los destinatarios, puesto que es finalmente, la función de la ley.

Para Karpen la eficacia, la efectividad y la eficiencia son los tres criterios importantes de la legislación sobre la calidad. Hay eficacia si la legislación

⁸⁹ Ulrich Karpen, “Hacia la posición actual de la impartición del estudio de la legislación en la República Federal de Alemania” en *Legislación*, núm.1, Alemania, 1986.

alcanza la intención del legislador cuando se implementa. Una ley eficaz es la que se implementa (que se ejecuta) y es obedecida por el mayor número posible de destinatarios. La eficiencia se logra si existe una relación costo-resultado positivo, es decir, que el resultado deseado sea logrado de la forma más barata que por otra medida. De ahí que se afirma como la aplicación efectiva del criterio predominante de la calidad de una ley.⁹⁰

Por otro lado, como se esbozó anteriormente, Xanthaki plantea que el objetivo cualitativo universal de la legislación es la eficacia que se determina por el grado en que la legislación regula.⁹¹ La eficacia de la regulación es la medida de la capacidad de la legislación para lograr los resultados deseados de regulación. Esto se puede lograr si la legislación es eficaz en la entrega de sus cambios previstos en la forma deseada. Es decir, se establece por el alcance de la relación de causalidad entre el propósito de crear la legislación y los efectos (o los resultados) producidos en su aplicación y cumplimiento. Esto requiere que la legislación deba ser eficiente y estar en la forma en que comunica su finalidad y el medio por el cual se logra el objetivo. Además, los medios por los que la legislación ofrece sus cambios deben ser justos, equitativos, verdaderos y predecibles, por lo que los gobiernos arbitrarios quedan excluidos y la gente puede planificar y llevar a cabo las actividades personales de la vida empresarial a largo plazo.

Xanthaki señala también que la legislación eficiente es la que hace eficientes los recursos y es capaz de ser aplicada de una manera en la que los costos sean equilibrados por los beneficios que ofrece para el bienestar público (es decir, elegir la solución más adecuada financieramente). Esto debe quedar

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Helen Xanthaki, *op. cit.*, 2008, pp.41-50.

claro por los costos financieros de desarrollo y aplicación de la ley, puesto que el interés público y el bienestar son parte fundamental de los éxitos obtenidos.

El concepto de eficacia legislativa de Xanthaki entonces, se refiere a la capacidad que tenga la ley escrita para comunicar su propósito y los medios por los cuales se logra ese propósito, que es indicado por la claridad, precisión y univocidad de sus disposiciones.⁹² Estas características requieren que el lenguaje y el diseño utilizado sea sencillo, claro, seguro, exacto del significado y el detalle, gramaticalmente correcto, de fácil comprensión, de género neutro y, por lo general, no discriminatorio. El objetivo es que los usuarios de la legislación sean capaces de comprender las exigencias impuestas y las oportunidades ofrecidas por la legislación para organizar sus asuntos y proyectos con confianza, sin sorpresas o ambigüedades.

Por último, Xanthaki reconoce que la calidad legislativa depende de la calidad del contenido y la forma de las disposiciones legislativas en cuestión. También depende de la calidad de los procesos emprendidos para desarrollar el contenido y la forma de la legislación y la realización de análisis de impacto del contenido y la forma. Además, se requiere la aplicación y cumplimiento de la legislación resultante y el seguimiento y la evaluación de su funcionamiento. Esto incluye la referencia a los principios y valores de los procesos políticos abiertos, participativos y transparentes, la necesidad de una legislación para lograr el objetivo de la política, la proporcionalidad, coherencia con la legislación y la ley existente, la accesibilidad, comprensibilidad, claridad, ambigüedad y la simplicidad de la forma y el lenguaje.⁹³

En contraste, el pensamiento de Mousmouti cita las cualidades de: claridad, precisión, univocidad, sencillez, el lenguaje neutro de género,

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

accesibilidad, comprensibilidad, facilidad de uso, flexibilidad, legalidad y seguridad jurídica, la consistencia y la coherencia, la eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, participación sistemática mediante la consulta y el cumplimiento de los principios de necesidad, subsidiariedad y proporcionalidad.⁹⁴ Para ella, el logro de la calidad legislativa es claramente dependiente del logro de objetivos políticos específicos de la legislación o la eficacia del texto legislativo. Afirma que la eficacia parece ser el “último indicador de la calidad del texto legislativo”, ya que es una medida de la relación causal entre los objetivos de una ley, los mecanismos y los medios previstos en su aplicación y sus efectos. Esto prevé que la legislación que comunica claramente sus objetivos y propósitos, y además, es adecuada con su aplicación y cumplimiento, es la que permite el logro de sus objetivos.

Al hacer una revisión rápida de otros puntos de vista de la calidad legislativa, Florijn especifica los requisitos para la obtención de la calidad legislativa como la eficacia, la eficiencia, la solidez jurídica, la sencillez, la claridad, la accesibilidad, la viabilidad y la aplicabilidad, siendo en el nivel adecuado y utilizando el instrumento adecuado, el equilibrio de costos y beneficios.⁹⁵ Mader, por su parte, presenta las características de una buena legislación como ser inteligible, posible, comparable al superior y al igual que las normas y los principios jurídicos, estable, instrumentable, equitativa, eficaz y eficiente.⁹⁶

Estos puntos de vista en conjunto requieren de una buena legislación que reconozca criterios como: necesidad, proporcionalidad, accesibilidad, inteligibilidad, precisión, el que sea apropiada, adecuada y previsible, segura,

⁹⁴ María Mousmouti, *op. cit.*, 2012, pp.191-205.

⁹⁵ Nico Florijn, “The instructions for legislation in the Nethernands. A critical appraisal” en *Legisprudence*, International Jurnal for the Study of Legislation, vol.IV, núm.2, Nethernands, 2010, s/p.

⁹⁶ Mader, *op. cit.*, 2001.

eficaz y jurídicamente sólida, rentable, aplicable en la práctica, clara, sencilla, precisa, comprensible sobre la base de los procesos de participación y la evaluación del impacto, y ser capaz de promover la transparencia, la responsabilidad, el orden y la justicia. Estas características de calidad son útiles para analizar el grado en que las disposiciones legislativas cumplan con su propósito o su eficacia y puedan agruparse en términos de la calidad del contenido sustantivo y el funcionamiento de las disposiciones y la forma y la inteligibilidad de las disposiciones o para usar la categorización de Xanthaki, eficacia y eficiencia de las disposiciones y su claridad, certeza y univocidad.

Para finalizar este recorrido teórico-conceptual, habría que señalar un par de reflexiones finales de este capítulo.

2.10 Conclusiones del capítulo

Dados los enfoques anteriores, y a manera de conclusión, se puede determinar que ninguno es el adecuado para la evaluación de la legislación; objeto de la presente investigación. Es decir, las leyes de la reforma energética de México, aprobadas en 2013 por el Congreso de la Unión.

Es por lo anterior que el estudio se ubicará dentro de un enfoque multidisciplinario. Este centra su análisis en el ámbito de la técnica legislativa, la redacción de textos legislativos, la comunicación legislativa, el procedimiento legislativo, la gestión de los proyectos legislativos, la sociología de la legislación, la teoría de la legislación y la nueva disciplina de la legisprudencia (*véase* Cuadro 2.1).

Se construirá una metodología híbrida que retome algunos elementos propuestos por la literatura especializada y se justificará el por qué se utiliza tal o cual elemento de cada enfoque. Para ello, una base de enfoque es la procedimental que realiza el tratamiento de la legislación en un momento *ex*

ante y retrospectivo del enfoque de eficacia para concluir con una propuesta que estudie la evaluación del proceso legislativo, tanto en el ámbito del procedimiento de la técnica legislativa como desde el proceso político procedimental (véase Figura 2.2).

El objetivo que se plantea en el presente trabajo es el de estudiar al Poder Legislativo su papel de productor de leyes y luego entonces, plantear un análisis que se encuentre en medio de la evaluación *ex ante* y *ex post* de la legislación. Es decir, se propondrá un enfoque del tratamiento que se le da al despacho técnico-político en su paso por el proceso legislativo de las comisiones y el pleno antes de aprobarse.

El estudio del Poder Legislativo en México es relativamente nuevo, ya que toma relevancia en los últimos 30 años por las condiciones de pluralidad política de esta institución, y por ende, empieza a tomar vida propia en su actuación del ámbito de sus facultades. Es por ello que para este capítulo del estudio de la calidad de las leyes, desde el punto de vista de la calidad de las leyes con sus componentes eficacia y eficiencia, se ha recurrido a metodologías desarrolladas desde hace mucho tiempo para tratar de medir a las leyes de calidad.

Entre los intentos de metodologías más acabadas que sintetizan los esfuerzos de varios autores citados como la OCDE y la Unión Europea se muestra que en México, algunos de investigadores están contribuyendo con el estudio del Legislativo para posibilitar mayores hallazgos en la materia. De ahí que estudios como los de Luisa Bejar; Jeffrey Weldon; María Amparo Casar; Luis Carlos Ugalde; Ricardo Espinoza; Álvaro López; Khemvirg Puente y Laura Valencia Escamilla son los que hasta el momento dan luz a la situación nacional.

Dentro de las organizaciones que han hecho algunos estudios para tratar de medir la productividad y calidad de las leyes en México, se encuentran Integralia; el Centro de Estudios Espinosa Yglesias y el CIDE y, últimamente, el ITAM, quien ha abierto esta línea de estudio sobre el legislativo. Por ello es que se toman algunas ideas para complementar el presente trabajo que pretende abrir una línea de investigación diferente a la de los antes mencionados. En consecuencia, es momento de presentar ahora, en el tercer capítulo, la propuesta metodológica del estudio.

CAPÍTULO III EVALUACIÓN LEGISLATIVA

3. Introducción

Con el objeto de acercarnos a la cultura de la evaluación al Poder Legislativo, en este capítulo se revisan aquellos planteamientos metodológicos que se han desarrollado para tratar de evaluar a esa institución. Se continúa con un breve recorrido por los enfoques generales que se han utilizado en México, entre los que destacan dos de ellos por la similitud con la metodología que se desarrolla en esta investigación.

Por otro lado, se explica ampliamente el concepto y las características de la evaluación legislativa; así como los criterios que utiliza. Se hace una distinción entre la evaluación legislativa y la evaluación en políticas públicas. Así también, se deja claro que el fenómeno de la evaluación al Poder Legislativo es un asunto que se ha tratado de institucionalizar en los parlamentos, luego de observar, en general, una crisis en estas instituciones en casi todo el mundo.

En un cuarto apartado se desarrolla lo concerniente a la calidad normativa. Esto incluye un recorrido por algunas metodologías que utilizan este concepto, así como un amplio desglose y explicación de cada uno de los principios que rigen y dan sustento a cada una de ellas.

El último apartado explica la metodología que guiará la evaluación legislativa de los capítulos 4 y 5.

3.1 Cultura de la evaluación

3.1.1 Antecedentes de evaluación al Poder Legislativo en México

Son diversos los intentos que ha habido por evaluar al Poder Legislativo, sobretodo, a partir de su conformación plural en el año 1997. Se pueden identificar básicamente 5 enfoques que han servido de líneas de investigación para los académicos, mismos que siguen en proceso de construcción y consolidación. A continuación se mencionan brevemente con el objetivo de ubicar en cuál de ellos encontramos elementos para la ubicación de nuestro objeto de estudio de este capítulo: la evaluación legislativa.

- El primer enfoque está basado en la autoevaluación legislativa, que consiste en tratar de medir el rendimiento a partir de consultar a los legisladores y grupos parlamentarios respecto de su propio desempeño.
- El segundo enfoque se refiere a la medición de la calidad legislativa, es decir, el rendimiento a partir de ponderar el tipo de iniciativas aprobadas, pero sin considerar la oferta de las mismas (reformas constitucionales o leyes secundarias).
- El tercero se basa en la oferta legislativa. Rendimiento a partir de comparar el total de las iniciativas aprobadas respecto del total de las iniciativas ingresadas.
- El cuarto en el historial de las votaciones. El rendimiento a partir de la cohesión y congruencia con que los grupos parlamentarios y legisladores se pronuncian. Aquí caben los análisis de dinámicas y actores centrífugos y centrípetos.
- El quinto enfoque está apoyado en el funcionamiento procesal del parlamento, que trata de analizar el rendimiento a partir de la revisión de

las instancias y tareas particulares encomendadas a cada una de quienes participan en el despacho del proceso legislativo.¹

Como puede observarse existe una gama importante de enfoques que tratan medir las variables involucradas en el desempeño del Poder Legislativo desde diferentes ópticas, perspectivas e intereses; pero todas tratan de explicar y medir la actuación y los resultados de esta institución.

Dentro de la clasificación anterior podemos ubicar la presente investigación en el segundo y quinto enfoques. El segundo trata de medir la calidad legislativa, es decir el rendimiento a partir de ponderar el tipo de iniciativas aprobadas. Esto debido a que el estudio de caso se basará en las leyes energéticas de la reforma estructurales de México, la cual incluye tanto reformas constitucionales como reformas y creación de leyes secundarias.

El quinto enfoque será utilizado, ya que se analizarán las instancias y tareas de cada uno de los actores y áreas que intervienen en el proceso legislativo, es decir, el Ejecutivo, el Pleno de los legisladores, los grupos parlamentarios, las comisiones revisoras y dictaminadoras, etc., en el congreso de México.

Cabe aclarar que estos enfoques plantean un marco de análisis general, sin embargo a la fecha no se ha encontrado más información respecto del desarrollo de otros planteamientos en México, por lo que solamente se tomarán como guía para desarrollar el caso que nos ocupa. La metodología y el desarrollo de la misma se construirán de manera independiente, a partir de la literatura y escuelas encontradas que han avanzado y consolidado sus trabajos;

¹ Cf. Víctor Alarcón Olguín, “El reto de evaluar el Poder Legislativo en México”, en Raúl López Flores (coord.), *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 2011.

así como de la materia prima, en este caso las iniciativas de reforma, el contenido de las mismas, el proceso que se les dé (desde diferentes ópticas) y la deliberación misma; elementos que se irán desglosando a los largo de esta investigación.

La presente investigación intenta formar parte del reto académico por construir metodologías para evaluar el desempeño del Poder Legislativo; así como propuestas que se puedan insertar en marcos reglamentarios correspondientes, como ocurre ya en muchas naciones de Europa y Latinoamérica. Ello implica instrumentar mecanismos de seguimiento, acopio de información, construcción de indicadores y bases de datos que puedan tener utilidad práctica y que, a su vez, sea información objetiva que ayude a mostrar la realidad del desempeño de la institución sin que los resultados estén sujetos a presiones partidistas o de poderes fácticos.

3.1.2 La norma y el cumplimiento de los objetivos

Actualmente, en la vida parlamentaria y en la fiscalización social se pone énfasis en observar si una ley que se aprueba, efectivamente cumple con sus cometidos u objetivos para los que fue creada. En este sentido estamos ante el indicador más utilizado actualmente para estudios de medición de evaluación legislativa, es decir, del enfoque de la eficacia y la efectividad. Es por ello que el capítulo dos centra en los conceptos de evaluación legislativa a partir de las corrientes que exponen de mejor manera, a través del herramental utilizado en la administración pública que son a su vez las que hasta ahora han explicado y tratado de medir la calidad de las leyes producidas por el Legislativo desde hace más de 40 años y utilizados por diferentes países del mundo occidental.

Sin embargo, es importante aclarar que estos enfoques utilizan la evaluación de la ley *ex ante*, en el caso del enfoque de la eficacia (análisis antes

de presentar el proyecto al legislativo) y el de evaluación *ex post*, en el caso del enfoque de efectividad (a partir de que la ley tiene vigencia). Mientras que el enfoque de la presente investigación (si bien se ubica en el momento *ex ante*) está se ubica en un punto intermedio; es decir, inicia justo en el momento en que el proyecto ingresa al Congreso y se despacha a través del procedimiento legislativo; esto es, el tratamiento técnico y político de las diferentes etapas del proceso. Más adelante se explica ampliamente esta ubicación.

En general, se observa que la percepción social y académica de las leyes tiene una ponderación. Por un lado se percibe que los parlamentos debaten y aprueban muchas leyes, pero por el otro, se observa que en la mayoría de los casos lo hacen apresuradamente y sin un amplio debate acerca de sus posibles repercusiones, que se atiende más a intereses de grupos involucrados -llámense parlamentarios o elite del poder-, que los intereses aparentes del bienestar común.

El problema de fondo es seguir pensando que el Derecho sigue siendo útil para los fines que pretende el legislador cuando aprueba una norma; o dicho de otra forma, si cuando se verifica el proceso legislativo y la vida útil de una ley, se demuestra que se ha logrado el objetivo que se perseguía originalmente; es decir, si ha habido eficacia.

Actualmente, ya no es suficiente comprobar el ajuste de una norma a los procedimientos de la jerarquía normativa, ya que para ello existen los tribunales que lo vigilan. En términos de la eficacia, de lo que se trata es de analizar si la ley se ha aplicado efectivamente, y en qué grado ha cumplido con los objetivos pretendidos; la posible aparición de efectos no previstos -e incluso indeseados-; el grado de litigiosidad que ha originado; los costos económico que ha supuesto su implantación; los posibles defectos que el propio tenor literal contiene y que en su momento no se detectaron; la coherencia y prontitud del

desarrollo reglamentario por parte del Ejecutivo vía decretos; etcétera. Todas estas variables en su conjunto, forman parte de lo que denominamos *evaluación legislativa*. Sin embargo, el caso que nos ocupa en la presente investigación no es el segmento *ex ante* que corresponde al momento de elaboración de la ley, ni el segmento *ex post* de cuando se evalúa la eficacia; sino, más bien, un tramo intermedio en donde se lleva a cabo el procedimiento de despacho legislativo.

3.2 La evaluación legislativa

3.2.1 Concepto y ubicación sistemática

Por lo antes expuesto, es pertinente proponer una definición sencilla para la presente investigación, que servirá de guía y que es congruente con los enfoques teóricos que se han planteado en los capítulos anteriores: *“Evaluación legislativa es el procedimiento mediante el cual se verifica que el proyecto de ley cumple con ciertos atributos jurídicos (congruencia jurídica y lingüística), políticos (grado de consenso y discusión) y sociológicos (de participación ciudadana, publicidad y transparencia) para ser aprobada y que cuenta con legitimidad procesal”*²

Por el momento, para efectos del desarrollo del presente apartado, se empezará a hacer el análisis con el punto de vista de los planteamiento de calidad de la ley como producto eficaz que indican que la evaluación legislativa *es el cumplimiento de los fines previstos en una ley y el análisis de los efectos producidos*”.³

² Construcción propia con la literatura revisada y las asesorías de mis directores de investigación.

³ Javier Pardo Falcón y Francesc Pau i Vall (coords.), *La evaluación de las leyes*, Tecnos, Madrid, 2006.

Sin embargo, el planteamiento anterior es muy general, por lo que es conveniente, metodológicamente, ubicar la evaluación en el contexto del procedimiento legislativo.⁴

Desde el punto de vista de la arquitectura de la elaboración de la ley podemos observar las siguientes fases, de acuerdo con Osés:⁵

- Fase 1, conocida como fase previa, constituida por aquellas directrices políticas contenidos en el programa del partido o coalición gobernante. Estas líneas políticas deberán tener su concreción en el seno del Ejecutivo, el Legislativo o la ciudadanía organizada, mediante su inserción en la programación legislativa del Gobierno, se someterán a las consultas previas con los sectores afectados (o, al menos, así debería hacerse), análisis de legalidad y factibilidad, etcétera. Y de todo ello derivaría un proyecto de ley para presentar en el Parlamento.
- Fase 2, o constitutiva, se concreta en la sede parlamentaria una vez presentado el proyecto de ley. Aquí es donde se ejecutan las directrices parlamentarias de técnica legislativa. Inicia el escrutinio por parte de los servicios internos de las Cámaras del Congreso, o bien, externos tales como: especialistas; foros consultivos focalizados; organismos

⁴ Entendemos como Procedimiento Legislativo el conjunto de pasos que deben seguir los órganos de gobierno de las cámaras para producir una modificación legal o para expedir una nueva ley. El procedimiento legislativo ordinario se encuentra regulado por el artículo 72 constitucional así como por diversas disposiciones asentadas en la ley orgánica y el reglamento del Congreso. El proceso legislativo ordinario en otros países por lo general consta de seis etapas, mientras que en México se compone de siete, las cuales son: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de vigencia. En línea: <<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=192>> [Consulta: 15 de junio de 2014]. Para el caso de México, véase Elisur Arteaga Nava y Laura Trigueros, *Derecho Constitucional*, Diccionarios Jurídicos Temáticos, 2000; Salvador Nava Gomar, *Manual de Técnica Legislativa*, tomos I y II; Susana Thalia Pedroza de la Llave, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, INAP, México, 1996, y José María Serna de la Garza, *Derecho Parlamentario*, Mc Graw Hill, México, 1997.

⁵ Josu Osés Abando, "Evaluación legislativa y parlamento", en *Revista Debate*, año VI, núm. 15, Asamblea Nacional de Panamá, diciembre de 2008, pp. 58-69.

especializados o de la academia, para mejorar el proyecto. El producto de esta fase es una propuesta de ley.

- Fase 3. Discusión, debate, y votación por parte del Legislativo (en comisiones y en el Pleno); promulgación por el Ejecutivo.
- Fase 4, es la operativa, ya que entra en vigor la ley. A partir de aquí se puede iniciar la evaluación legislativa ex post para confrontarla con las intenciones reales que se plantearon originalmente para regular la materia.

Para la presente investigación nos ubicaremos en las fases 2 y 3 donde se le dará tratamiento en el despacho legislativo del Congreso.

3.2.2 Características fundamentales de la evaluación legislativa

De lo antes expuesto se puede concluir que los mecanismos ordinarios de procedimiento parlamentario inciden en gran medida en el proyecto original. Sin embargo, también es evidente la escasa potencialidad de los mecanismos parlamentarios de control actuales -al menos en México. Esto se hace evidente por una serie de hechos innegables, como lo son:

- La amplia discrecionalidad del gobierno en la ejecución de los presupuestos;
- El carácter protocolario y desfasado de la aprobación de la cuenta pública;
- La ambigua definición de la presupuestación por programas;
- El reparto presupuestal como botín político;
- Incapacidad intrínseca para un debate en profundidad a través de las preguntas, interpelaciones que fuera un verdadero contrapeso entre los poderes de la Unión.

Estos puntos son la evidencia que impide un debate profundo y argumentativo para el desarrollo efectivo de las leyes. Si apelamos a tratar de construir un enfoque integral, al menos tres principios fundamentales deberían guiar a un sistema evaluatorio institucionalizado en el Poder Legislativo:

- a) **Sistematicidad:** es el estudio integral de una ley, o más exactamente, del conjunto normativo que desarrolla una política pública, mediante una prospección de efectos empíricos que trata de dejar en claro y anticipa determinadas consecuencias. Este aspecto no solo se refiere a los mecanismos utilizados comúnmente como el *checklist*⁶ de formalidades estructurales mínimas que debe contener la norma, sino a un ejercicio prospectivo de esfuerzo multidisciplinario con una perspectiva de transversalidad que proyecte la realidad en el momento de instrumentar la política pública o conducta que la norma pretende regular.
- b) **Continuidad:** es la necesidad de institucionalizar y normar la permanencia del trabajo evaluatorio, debido a que la función legislativa del Poder Legislativo es por naturaleza inagotable. Otro requerimiento es la consolidación de una cultura política y parlamentaria que redefina y evalúe concomitantemente la propia cultura y dinámica evaluatoria para redefinir, retroalimentar, modificar o, en su caso, caducar las leyes que del propio Legislativo emanan. Esto no quiere decir que se tengan que estar evaluando permanentemente todas y cada una de las leyes, sino tener la capacidad técnica e institucional para poder evaluar, en determinado momento, cualquier ley por decisión de los órganos

⁶ El modelo de *Checklist* es una serie de preguntas que verifican el contenido mínimo de formalidades que contiene un proyecto de iniciativa de ley utilizado por la técnica legislativa de algunos congresos en el mundo.

parlamentarios competentes; incluso durante su proceso de discusión-aprobación.

- c) Posterioridad: dejar clara la diferenciación de lo que es la evaluación legislativa con otros instrumentos similares para evitar confusiones terminológicas con los análisis de evaluación de políticas públicas como lo serían los análisis de impacto, la factibilidad, implementación, etcétera.⁷

3.2.3 Criterios de evaluación

Se puede advertir que, dada la experiencia evaluatoria de algunos países que practican la evaluación desde hace ya varios años, se reconoce que el mundo del Derecho y estudios sobre el Congreso están en una posición menos adelantada que otras Ciencias Sociales. Por lo que se aprecia que esta disciplina está abierta a la exploración de posibilidades y metodologías para su estudio.

No es fácil establecer criterios generales para la evaluación legislativa, pues como se aclaró anteriormente, cada contexto, cada sociedad, tiene diferentes tradiciones, costumbres, cultura política y madurez democrática. Además, los cánones evaluatorios de pertinencia general no se pueden utilizar solamente desde la perspectiva del derecho, ya que en unos casos su razón de ser es eminentemente jurídica y en otras será de índole económica, sociológica, política, etcétera; dependiendo de la norma en cuestión; sin embargo, se trata de plantear criterios lo más generales y universales posibles. Ante esto tenemos que los criterios que debe contener la evaluación legislativa, al menos son los siguientes:⁸

⁷ Javier Pardo Falcón, “La evaluación de las leyes: consideraciones sobre sus fundamentos y posibilidades de implantación en el estado autonómico español”, en *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 3, Andalucía, 2007, pp. 85-105.

⁸ Josu Osés Abando, *op. cit.*, 2008.

- a) Efectividad jurídica. Consiste en medir el grado en que la ley ha sido aplicada y en qué condiciones; es decir, si la norma ha tenido una real traslación al ámbito al que iba dirigido.

Esta visión puede que no se limite al análisis de una ley; por lo tanto, desde el enfoque jurídico la evaluación puede abarcar la siguiente cadena normativa:

- a.1. En primer lugar, y como es obvio, se debe evaluar la ley que da soporte jurídico a la materia;
- a.2. En segundo lugar, la normativa reglamentaria de desarrollo;
- a.3. En tercer lugar, las partidas previstas en ley presupuestaria anual que le afectan, tanto desde el punto de vista de la dotación económica, como de la fijación de un programa con objetivos claros y evaluables.

El estudio del bloque normativo debe abarcar tanto la calidad formal de las normas que lo componen, así como su adecuada integración entre sí y respecto de la totalidad del resto del ordenamiento jurídico.

- b) Criterios económico-empíricos

b.1. Eficiencia: se refiere a la óptima utilización de recursos disponibles desde la perspectiva de gestión. Aquí cabe preguntarse si se puede obtener más provecho de los fondos disponibles mediante la mejora de nuestra gestión, o si es posible una mejor relación costo/beneficio.

b.2. Eficacia: valorar si se han logrado los objetivos planteados originalmente al presentar el proyecto de ley. Cabe preguntarse: ¿Se consiguió el cambio que pretendía el legislador en la realidad social?, ¿En qué grado?, ¿Ha habido efectos colaterales, positivos o negativos?

La experiencia internacional muestra que no es fácil la armonización total de estos criterios, sobre todo en el terreno de los servicios públicos, en el que la eficacia para la sociedad, políticamente, se antepone a los criterios económicos.

Pero sin entrar en profundidades sobre tales conceptos, se puede imaginar la complejidad que puede alcanzar una evaluación de este tipo y la suma de conocimientos técnicos que deben arropar a la instancia controladora, que solo pueden garantizar mediante una óptica multidisciplinaria que precisamente un congreso debe tener.⁹

3.2.4 Evaluación legislativa y evaluación de políticas públicas

Como se aclaró en el primero y segundo capítulos, hasta ahora, la lógica de la evaluación legislativa está dirigida a lograr una eficiencia en el quehacer normativo bajo el criterio de una sociedad capitalista, encaminada al mejoramiento de la regulación del mercado. En este orden de ideas, la legislación (y sobretodo la regulatoria) es una parte del proceso de elaboración de políticas públicas, por lo que la relación entre la evaluación legislativa y la evaluación de las políticas públicas es muy estrecha, si no es que son parte indivisible.¹⁰

Es un hecho que los países europeos tienen más experiencia en los procesos de evaluación de las leyes, como se ha expuesto en el capítulo 2. La dualidad de leyes y políticas públicas es más estrecha, dada la lógica de la norma como regulación del mercado *versus* la norma como regulación de la conducta. Sin embargo, el enfoque predominante de los países anglosajones conllevó una

⁹ *Ibid.* 62 p.

¹⁰ María Jesús Montoro Chiner, *La evaluación de las normas. Racionalidad y eficiencia*, Atelier Administrativo, Barcelona, 2001.

mayor profundización del instrumental científico de la evaluación en esos países que en el resto de Europa.

3.2.5 La institucionalización de la evaluación

Desde luego, el fenómeno de la evaluación no es nuevo. Entre los ejemplos comparados podemos sintetizar en tres grupos los niveles de los países industrializados con respecto de la intensidad y asentamiento del control de las leyes:

- Países con una tradición consolidada. En el máximo nivel destacan los Estados Unidos, donde la evaluación forma parte desde hace muchos años en su cultura política; no podemos olvidar que el Congreso cuenta con un organismo especializado en estas tareas, el *General Accounting Office* (que cuenta con aproximadamente un mil empleados, más otros cuatro mil dedicados a tareas de auditoría económico-presupuestaria).¹¹ Aunque a gran distancia, hay otros estados que han institucionalizado la evaluación con mayor o menor presencia parlamentaria: Canadá, Suecia y el Reino Unido desde 1986.
- Países que en los últimos años han desarrollado metodologías destacadas, si bien más desde el punto de vista gubernamental que parlamentario, es reconocida su labor, pero sobretodo, sus resultados. En este bloque se encuentran Dinamarca, Noruega, Holanda, Israel, Suiza y Francia.¹²
- Países en los que aún no tienen arraigada, ni mucho menos institucionalizada, la cultura de la evaluación. Ellos empiezan a recibir nociones del análisis de políticas públicas y al control del funcionamiento

¹¹ Véase: *Legal Dictionary. The Free Dictionary* by Farless. En línea: <<http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/General+Accounting+Office>> [Consulta: 15 de junio de 2014].

¹² Montoro, *op. cit.*, 2001

de la Administración y el gasto públicos, pero sin plantear métodos de evaluación. En este bloque podemos encontrar a Italia y España.

América Latina, y en especial México, se encuentran también en este bloque clasificatorio, según Pardo (2007)¹³. Es importante señalar que la influencia y directrices que marcan los Estados Unidos, ha empezado a permear en el gobierno -más no así en el parlamento-, sobre todo a partir de la década de 1990, con la influencia del Consenso de Washington¹⁴.

3.2.6 Evaluación y Poder Legislativo

La relación entre el Parlamento y la evaluación viene a significar un gran avance en la vida institucional de cualquier asamblea, toda vez que de consolidarse, por un lado, se fortalecería la imagen e institucionalización del Parlamento representativo y por otro, la capacidad de respuesta que nos puede ofrecer la Evaluación Legislativa se esperaría que fuera un detonante de la eficacia parlamentaria.¹⁵

3.2.6.1 Crisis del Poder Legislativo

Por todos es sabido que el Parlamento no goza de buena ponderación por la ciudadanía¹⁶. De hecho, en casi todo el mundo, salvo algunas excepciones, es la institución pública peor evaluada. Sin embargo, cobra más fuerza ya que es el encargado de dar paso a las normas que regularán la instrumentación de las

¹³ Pardo, *op. cit.*, 2007.

¹⁴ El Consenso de Washington se refiere a una serie de medidas económicas y de gobierno propuestas a los países latinoamericanos por parte de los organismos financieros internacionales en 1989. Cf. J. Williamson (ed.), 1990, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*; Washington, D.C., IIE; citado por Moreno-Brid, Juan Carlos; Pérez Caldentey, Esteban; Ruiz Nápoles, Pablo *El Consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones*; en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 25, diciembre, 2005, pp. 149-168; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal, México

¹⁵ Pardo, *op. cit.*, 2007.

¹⁶ Según la Consulta Mitofsky México: Confianza en Instituciones 2015 las instituciones con la confianza más baja, en una escala del 1 al 10, fueron: Presidencia (5.7); los sindicatos (5.4); senadores (5.3); policía (5.3); diputados (5.2) y la más baja de todas la obtienen los partidos políticos (4.9).

políticas públicas. Esto se desarrolla en escenarios complejos en los que la hechura de las leyes está hoy mediatizada por los intereses corporativos, el recurrente déficit presupuestario y las nuevas demandas y movimientos de participación ciudadana. Por ello es cada vez más necesaria la evaluación para alcanzar una gestión y uso eficiente de los recursos.¹⁷

Ante esta realidad se hace necesario replantear del concepto tradicional de ley, lo que nos conlleva a dos consecuencias importantes:

- a) La crisis de la ley es, simultáneamente, causa y efecto de la crisis de la función de los parlamentos, porque, además de otras razones, el Parlamento es uno de los cada vez más escasos órganos (públicos o privados) que nunca -o casi nunca- revisa, analiza, coteja o reinterpreta metódicamente el resultado de los trabajos que tiene constitucionalmente encomendados. En este sentido se observa que la legislatura que aprueba cierta ley, por lo regular no es la misma que le toca enfrentar una evaluación o las consecuencias y reclamos por no obtener los resultados esperado de esta misma norma.¹⁸
- b) El principio de separación de poderes se ha mitificado y ha influido en el citado desapoderamiento del Legislativo dadas las numerosas formas que tienen los gobiernos de influir en las decisiones parlamentarias, no se ha hecho realidad la posibilidad de que el Parlamento controle la maquinaria administrativa del Ejecutivo. A manera de ejemplo, en México un instrumento que pudiera servir para evaluar la actuación del gobierno es la Cuenta Pública¹⁹, sin embargo, los resultados de las evaluaciones están

¹⁷ Josu Osés Abando, *op. cit.*, 2008.

¹⁸ En el caso de México, las legislaturas de los diputados duran tres años.

¹⁹ Es el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada, a través del Ejecutivo federal, a la Cámara de Diputados, sobre su gestión financiera. La Cuenta Pública tiene como propósito comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal, comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, y conforme a los criterios y

muy desfasadas del periodo en que fueron ejercidos los recurso, quitando la posibilidad real de que el Legislativo pueda establecer correctivos y sanciones a tiempo. Con ello se aspira a que el Parlamento actualice sus funciones y se acerque a ser una instancia decisoria de mayor peso.

3.2.6.2 La evaluación legislativa, nueva función del Legislativo

Esta función -al menos en América Latina- no se practica en su totalidad. El Legislativo sigue supeditado en gran medida al Ejecutivo. Si bien la Evaluación Legislativa no es ninguna panacea, sí puede suponer un elemento de mayor importancia en las funciones de los parlamentos; es decir, puede relacionarse con la función de control, que debería institucionalizarse como parte del procedimiento legislativo. Por esta razón se hacen necesarios dos elementos que coadyuvarían en gran medida:

- a) Los mandatos de evaluación. Dos son las posibles vías de previsión evaluatoria, o bien un mandato concreto, ley por ley, con una obligación en tiempo y forma para que el Gobierno remita un informe para ser debatido en el Congreso, junto, si es posible, con aportaciones de los sectores implicados, dictámenes de terceros como las universidades u otros; o bien la introducción en los reglamentos parlamentarios de una previsión evaluatoria general.
- b) Adecuación de la estructura organizativa, además del incremento de las funciones y estructura de las comisiones parlamentarias, que son el foro más propicio para la evaluación. No se sugiere una nueva y costosa estructura, sino la constitución de una cultura parlamentaria de

con base en los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En línea: <<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=59>> [Consulta: 15 de junio de 2014].

evaluación, es decir, una cultura implícita en todas y cada una de las áreas correspondientes al despacho del procedimiento legislativo.

3.3 Calidad normativa

3.3.1 Metodologías en desarrollo

Existen esfuerzos importantes que han establecido metodologías desde principios del siglo XXI para regular y medir la calidad de las normas. Entre los más destacados se encuentra la Unión Europea a través del *Mandelkern Group*.²⁰

El presente apartado es una síntesis del *Mandelkern Group on Better Regulation Final Report*²¹ sobre calidad normativa, el cual ha servido de base para la evaluación en la mayoría de los países de la Unión Europea, en el mejor esfuerzo por establecer de manera sistemática una metodología con miras de una constante mejora regulatoria. Se considera importante destacar los principales elementos desarrollados debido a que es la única metodología que se encuentra institucionalizada en los países de la Unión Europea y sirve de base para la evaluación de las leyes con el fin de perfeccionar y los instrumentos que los congresos utilizan para incrementar paulatinamente estos trabajos regulatorios.

Así también en el ámbito occidental, desde finales del siglo XX se está trabajando por mejorar las leyes, con el objetivo de conseguir simplificar y racionalizar el entorno regulatorio. Se trata de una política muy asentada ya en

²⁰ Mandelkern es un grupo multidisciplinario de académicos, empresarios y de los gobiernos de la Unión Europea que se refiere a que en 2001 los estados miembros de la Unión Europea que tiene el propósito de tener legislaciones de mejor calidad, simplificando y mejorando el marco de legislación, promover una cultura de diálogo y participación, así como una evaluación constante de los marcos normativos.

²¹ Mandelkern Group on Better Regulation Final Report 13 November 2001. En línea: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf (consultado en noviembre de 2014).

países tales como Reino Unido y los Países Bajos, y que ha sido impulsada igualmente por la Comisión Europea para mejorar el funcionamiento ordinario de la Unión. Se espera que a través de la OCDE, pueda contribuir a la consolidación de una cultura e institucionalización de esta materia en México.

En ambas metodologías se parte del hecho que el desarrollo normativo no siempre se realiza con la calidad suficiente, lo que genera disfunciones y desajustes entre las medidas de política pública dispuestas y las necesidades que se pretenden resolver. Esta ineficacia en la calidad de las normas puede frustrar el cumplimiento de los objetivos de las políticas legítimamente planteadas por los gobiernos, de tal forma que puede generar, principalmente, los siguientes problemas:

- Incrementar las cargas impuestas a los contribuyentes;
- Crear confusión respecto del contenido de las mismas;
- Detener las resoluciones de conflictos por grupos sociales;
- Provocar que el sistema económico genere ineficiencias y fallas de mercado que desprestigien a las instituciones y gobiernos.

La reciente historia ha demostrado que la inversión en normas de calidad multiplica el rendimiento de las políticas públicas que se implementan desde las administraciones de los gobiernos.

Un cuerpo normativo de mayor calidad, tal y como señala el *Informe Mandelkern* -al que posteriormente se hará referencia- impacta de manera positiva en las condiciones generales del crecimiento económico, el empleo, la productividad y el medio ambiente.

Es importante señalar que, desde este punto de vista, la calidad normativa no es sinónimo de desregulación, sino al contrario supone la existencia de una “regulación adecuada” que evite la proliferación de textos normativos que

resten competitividad a los países en un escenario abierto y global como el actual.

El principal objetivo del Manual del Informe Mandelkern es el de facilitarles las tareas a los profesionales que prestan servicio especializados de elaboración normativa, sin querer incidir en las medidas sobre técnica normativa.

Bajo esta visión una normativa de calidad en las leyes supone todo un planteamiento previo por el proponente del proyecto de acuerdo con ciertos principios metodológicos que debe cubrir antes de enviarlo al Legislativo.

3.3.2 Principios de calidad normativa

Los principios de calidad normativa que se recogen a continuación toman como base los que establece el Informe sobre la Mejora de la Regulación, conocido como Informe Mandelkern, que fue presentado al Consejo Europeo en 2001 y cuyas recomendaciones han sido incorporadas no sólo por las instituciones de la Unión Europea, sino también por varios Estados occidentales. De igual manera, el documento se ha enriquecido con las experiencias desarrolladas en diversos países punteros en el ámbito de la calidad normativa como Inglaterra, Irlanda, Bélgica y Australia.

Este Informe concluyó que para obtener una normativa de mayor calidad era necesario no sólo alcanzar un apoyo gubernamental transversal y de alto nivel, sino que se necesitaba, además, el uso de unas determinadas herramientas (evaluación de impacto, simplificación). El corolario del Informe apuntaba a que el éxito de las políticas de calidad normativa pasaba por un profundo cambio cultural en materia de formulación de políticas públicas y de legislación en las instituciones legislativas.

El Informe asegura que la calidad normativa es un bien en sí mismo cuyo objetivo debe ser mejorar el procedimiento de elaboración de políticas públicas²² y no una forma de imponer nuevas cargas administrativas. Para aplicar de manera óptima la calidad normativa propuso la adopción de *siete principios para legislar mejor*. Estos principios son: necesidad, proporcionalidad, subsidiariedad, transparencia, rendición de cuentas, accesibilidad y simplicidad.

A continuación se presenta cada uno de estos principios, cuya exposición se estructura de la siguiente manera: en primer lugar se hace referencia a la definición y contenido de cada uno de estos. Posteriormente, se presenta una serie de preguntas para reforzar la explicación de cada concepto.

La aplicación sistemática de estos principios en el proceso de elaboración de la norma permitirá fundamentar los estudios e informes previos exigidos por la normativa actual, así como apoyar el desarrollo de su texto articulado para las instancias legislativas, sean de los poderes Ejecutivo o Legislativo.

3.3.2.1 Principio de Necesidad

Las normas responden a la necesidad de resolver los problemas que han sido definidos como problemas públicos por parte de quienes están legitimados para ello. Asimismo, los problemas detectados han de poder ser solucionados con los instrumentos de los que dispone la Administración Pública y el Congreso. De este modo, el principio de necesidad se refiere a establecer en qué medida la intervención pública es necesaria para resolver el problema.

La correcta aplicación de este principio implica una evaluación previa que identifique la naturaleza, fuentes y escala del problema, así como su

²² Cabe aclarar que la elaboración de las leyes en el legislativo, forma parte de la hechura de las Políticas Públicas.

desarrollo probable en el corto y medio plazo. Se trata de un principio que tiene un carácter especialmente relevante al comienzo del proceso de diseño de la intervención, cuando se está analizando el posible desarrollo normativo de la misma.

De una correcta aplicación del principio de necesidad se deriva una definición adecuada del problema y de sus causas; ello implica definir a su vez con un nivel suficiente de claridad los objetivos que se perseguirán con la intervención que se va a llevar a cabo.

La credibilidad de la intervención pública está relacionada con que el cumplimiento de sus objetivos sean evaluables en la práctica y con la fijación de plazos en los que dicho cumplimiento pueda verificarse, por lo que el diseño de la intervención deberá orientar su propia evaluación y análisis de impacto.

3.3.2.1.1 ¿Por qué se considera que se está actuando sobre un problema?

La primera pregunta que hay que responderse a la hora de tener presente el principio de necesidad es la relativa a por qué podemos considerar que hay un problema que necesita de la intervención pública.

Para demostrar la existencia de un problema es importante tener en cuenta que dicha existencia está relacionada, en primer lugar y de manera primordial, con su presencia o no en el programa político, tal y como se ha señalado con anterioridad. Como el programa político es un concepto complejo y que no existe en sentido físico, sino que está marcado por la acción que implementa un gobierno y las necesidades sociales que se derivan durante un período, en muchas ocasiones se reclama a la administración para que informe sobre las posibilidades de la intervención pública.

En este sentido, el primer paso puede ser fundamentar la necesidad de la intervención y de la presencia de un problema político, a través de dos vías:

- Una vía cuantitativa, relacionada con la presencia de estadísticas, estudios de casos, la sistematización de información contenida en expedientes administrativos, investigación documental, análisis de las demandas ciudadanas expresadas en encuestas etcétera. Siempre que sea posible, es preferible disponer de datos cuantificables, actuales y de fuentes fiables, para demostrar la existencia del problema.
- Otra vía cualitativa -que es la que más se utilizará en la presente investigación- relacionada con inquietudes expresadas por los ciudadanos o por los actores claves de manera espontánea o informal a los representantes políticos o administrativos. La inexistencia o dificultad de encontrar datos cuantitativos no impide “demostrar” un problema. Muchas fuentes proveen información útil y fiable, aunque no esté fundamentada en datos estadísticos. Algunas recomendaciones relacionadas con los análisis cualitativos de este tipo son las siguientes:
 - Se deberá discernir de manera adecuada los que representan intereses generales de lo que pueden suponer intereses de carácter particular de los actores o ciudadanos implicados. En el apartado dedicado al *principio de transparencia* se harán más precisiones respecto a cómo corregir las deficiencias en la representación de intereses en el proceso normativo.
 - Además, se deberá atender a la representatividad de las opiniones, y a la necesidad de contrastar dicha opinión con otras de otros grupos sociales.

El origen de la información puede proceder, a su vez, de fuentes primarias (aquellas que facilitan un testimonio o una evidencia directa sobre el tema de investigación, como por ejemplo una encuesta) o de fuentes secundarias

(aquellas que se fundamentan en el análisis de una fuente primaria, como por ejemplo un análisis realizado sobre una encuesta).

En cualquier caso, se debe tener presente que no siempre del análisis que se realice se derivará la necesidad de la intervención gubernamental vía legislación. A este respecto conviene señalar que en ocasiones se justifica la necesidad de actuar sobre la existencia de una competencia específica en un ámbito material de actuación definido a su vez en una norma.

3.3.2.1.2 ¿Por qué se estima que el problema ha sido correctamente definido?

El objetivo de esta pregunta es definir un problema público de forma correcta. Este aspecto resulta clave ya que la propia definición adecuada del problema influirá de manera decisiva en la viabilidad de la solución que se plantee. Pero ¿cómo se define un problema correctamente?

Una vez que el problema ha sido adecuadamente identificado, el siguiente paso es definirlo de manera correcta; para ello hay que comprender que un problema está bien definido cuando se ha planteado de manera que puede resolverse. El camino que va de plantear un problema en el que no se habla de la solución, a plantearlo de manera que tenga solución, es el paso que va de la formulación del problema por quien está legitimado para ello, a la definición del mismo en términos de actuación pública.

Para plantear el problema de manera que pueda ser resuelto, hay que conocer sus causas. Conocerlas permite formular los objetivos con claridad y evitar que el análisis se pierda en una conceptualización confusa del problema. En este sentido, es importante que se plantee el problema no como la ausencia de una solución, sino como un estado existente negativo del que se derivan una serie de efectos. De ahí la importancia de definirlos correctamente, mostrando

cómo la situación actual puede devenir en una situación negativa a menos que se adopte una solución.

Para entender los problemas que se plantean con sistematicidad la herramienta detallada a continuación pueden ser de ayuda.

Este enfoque comprende los siguientes pasos: a) Identificar los principales problemas con respecto a la situación en cuestión; b) Formular en pocas palabras el problema central; c) Anotar las causas del problema central; d) Anotar los efectos provocados por el problema central; d) Elaborar un esquema que muestre las relaciones de causa y efecto en forma de un árbol de problemas; e) Revisar el esquema completo y verificar su lógica e integridad.

3.3.2.2 Principio de Transparencia

El principio de transparencia está implícito por la necesidad de estimular la participación de los ciudadanos en la actividad pública en el marco de la gobernanza de sociedades complejas. En este sentido, se considera que la capacidad de participación de los ciudadanos está directamente relacionada con la disponibilidad de una adecuada información.

Por ello, se deben abrir canales de diálogo con las partes interesadas, de manera que se consiga que los puntos de vista de todos sean adecuadamente conocidos. Los diversos procedimientos de consulta disponible ayudan a que las administraciones se informen de estos puntos de vista, pero en ocasiones, dichos recursos no bastan. Algunas personas o grupos carecen de los recursos para hacerse oír por las autoridades, o incluso no perciben los beneficios que su participación pueden traer, mientras que en ocasiones las opiniones de otros grupos se hallan sistemáticamente sobre representadas.

Los principios de la calidad normativa exigen que estos proceso de participación sean ante todo efectivos, por lo que corresponde al propio órgano

gestor decidir, en cada caso, qué herramientas habrán de usarse y en qué momento deberán utilizarse.

3.3.2.2.1 ¿En qué medida se ha dado participación oportuna y efectiva a todos los actores potencialmente interesados?

En esta pregunta es relevante para entender adecuadamente el sentido de la misma. En este caso, se trata de saber en qué medida se ha dado una participación oportuna y efectiva, más allá de que se hayan cumplido los trámites de audiencia que marca la normativa en los casos preceptivos.

La necesidad de consultar a los interesados va más allá del procedimiento administrativo. Se trata, siguiendo la lógica de la gobernanza, de articular la necesidad de consultar a aquellos colectivos de la sociedad civil que se vean afectados por la normativa sobre la que se esté trabajando. Esta opinión ha de ser tomada en cuenta por la administración, lo que no supone, en ningún caso, que dicha opinión sea vinculante para la misma.

El proceso de participación debe, también, cumplir con estándares de transparencia. La participación debe ser organizada de tal forma en que se facilite un acceso amplio de las partes a los procedimientos de consulta. De igual manera, las opiniones de los interesados deben hacerse públicas para retroalimentar el posicionamiento de las partes en el tema. Las partes consultadas deben poder disponer del tiempo y la información suficiente como para poder expresarse de manera útil.

La tipología y el tiempo dedicado a las consultas han de estar lógicamente relacionada con la trascendencia de la norma. En este sentido, ha de tenerse en cuenta que no tiene la misma trascendencia pública, social y económica, un decreto de organización interna del Ejecutivo que una norma con rango de ley

que regule un sector de la actividad productiva, como lo serían las reformas estructurales en México, por ejemplo.

Una consulta debe satisfacer una serie de requisitos mínimos, teniendo siempre en cuenta que el primer paso a dar por parte del órgano es el de seleccionar los instrumentos de consulta que mejor se adapten a los grupos interesados en cada caso. De igual manera, antes de iniciar el proceso ha de tenerse en cuenta el tiempo del que se dispone para realizar la consulta. Con estos dos condicionantes presentes, los pasos a seguir son los siguientes: a) Proveer a los interesados de documentos e información exhaustiva sobre el tema que se los consulta; b) Involucrar a los grupos interesados. ¿Quién será afectado por la normativa y quiénes estarán comprometidos en su aplicación? c) Asegurar publicidad suficiente de la existencia y desarrollo de la consulta; d) Proveer de una respuesta adecuada a los interesados. Las decisiones que se adopten, como última instancia, deben explicar de qué forma se han tomado en cuenta las preferencias expresadas durante la consulta.

De acuerdo con el principio de discrecionalidad (que está relacionado en el ámbito de la gobernanza con el principio de la responsabilidad) corresponde al órgano gestor decidir en cada momento qué procedimiento de consulta se utilizará en cada caso correspondiente.

Para facilitar al órgano la decisión a tomar al respecto, a continuación se explican algunos de los procedimientos más utilizados en los países de la OCDE para llevar a cabo las consultas:

- Consulta de documentos escritos con presentaciones escritas de las partes. Este es el método más utilizado en España, por ejemplo. Consiste en la distribución de un documento sujeto al comentario público. Hay distintos niveles de documento, Libro Verde o Libro Blanco,

dependiendo del grado de avance de la propuesta normativa. Los participantes responden en general por escrito.

Las ventajas de este método son conocidas, ya que permite abordar los temas por parte de los interesados, su coste es relativamente bajo y – cuando el documento se ha distribuido adecuadamente – puede generar una participación amplia. Sin embargo, la consulta por escrito tiene desventajas: requiere un tiempo considerable para preparar el documento de discusión, y las respuestas por parte de los participantes; no es un método interactivo, de manera que se dificulta el desarrollo o crítica de los argumentos de las partes. Además, la complejidad de la forma en que se presentan algunas cuestiones por escrito puede resultar intimidante para algunos participantes, o puede conducir a respuestas distorsionadas respecto del objetivo inicial.

- Audiencias públicas. Este método permite que un tema pueda ser abordado con un grupo grande en forma simultánea y suelen combinar el uso de presentaciones, discusiones en grupos más pequeños y sesiones de preguntas y respuestas.

Las ventajas de realizar la consulta a través de audiencias públicas es la cantidad de asistentes potenciales, la posibilidad de diálogo entre las autoridades públicas y los participantes, y la transparencia, en el sentido de que todos presencian la discusión. Sin embargo, esta alternativa tiene como desventaja que puede llegar a ser costosa (en función de la cantidad de asistentes y la formalidad con que pretenda hacerse), además de plantear una serie de riesgos, como el de un exagerado protagonismo por parte de algunos participantes, o el de que los temas no sean tratados con la profundidad requerida.

Las audiencias públicas, por tanto, parecen ser un medio adecuado cuando los temas a tratar no son excesivamente específicos o técnicos y los participantes son competentes para hablar sobre ellos o han sido informados con anticipación.

- Consultas a grupos reducidos. Este enfoque involucra a grupos de hasta 25 personas en discusiones “cara a cara” que bien pueden tomar la forma de grupos de discusión, grupos expertos de trabajo o mesas redondas. Este tipo de consulta suele concentrarse en un conjunto específico de temas o en un sector.

Las principales ventajas de este método son la especificidad y profundidad que puede lograrse en la discusión, la existencia de diálogo con las autoridades públicas y la posibilidad de entender en profundidad la visión de actores clave del proceso normativo (empresas, ONGs, sindicatos, etcétera). Como contrapartida, la selección de participantes puede llegar a ser arbitraria; además, se corre el riesgo de convocar a personas u organizaciones que ya gozan de un acceso sencillo a la administración pública, impidiendo *de facto* el acceso de nuevos puntos de vista.

Las consultas a grupos reducidos tienen mayores posibilidades de éxito. Los grupos pequeños están en posesión de conocimiento o experiencia privilegiados sobre el tema, y los objetivos de la consulta son claros y específicos. Asimismo facilita su utilidad que el nivel de recursos para participar (intelectuales, económicos, sociales, tiempo) sea similar entre todos los participantes, y/o que se combine este método con otros (ej. cuestionarios, etcétera) que validen los resultados. Puede ser una herramienta útil, también, como forma de zanjar cuestiones puntuales que han quedado sin aclarar en procedimientos previos de consulta.

- Consulta a través de Internet u otros medios electrónicos. Internet. Puede ser una herramienta muy útil a efectos de informar a las partes potencialmente interesadas de que se hará una consulta. Pero también puede usarse para iniciar discusiones públicas. En cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que, si no se identifica adecuadamente quién es la persona o colectivo que está opinando, y qué motivos tiene para opinar a través de Internet, este medio puede distorsionar más de lo que ayude a la hora de conocer las opiniones de los actores más relevantes.

Dentro de los límites de acceso a Internet se habilita un canal de participación muy amplio, que permite llegar a rincones más aislados de la geografía (evitando, por lo tanto, el sesgo a favor de la participación de quienes residen en las ciudades principales). Es, además, un método interactivo, que permite el intercambio de puntos de vista entre los participantes y con la administración pública. Suele ser una forma muy ágil y económica de participar, y facilita, además, que la administración mantenga información actualizada a disposición de todos.

Sin embargo, Internet tiene algunas desventajas. Hay sectores de la población (adultos mayores, amas de casa, residentes de zonas rurales) que acceden a Internet en mucha menos proporción que otros, por lo que las respuestas suelen ser muy breves, informales o no relevantes, y pueden provenir de un abanico de participantes que, si bien sea amplio, no coincida con la expectativa de captar las opiniones de algunos actores principales de un sector regulatorio.

3.3.2.3 Principio de Proporcionalidad

La proporcionalidad en la intervención administrativa implica que exista racionalidad entre las ventajas de la regulación y los costos de llevar a cabo esta.

Corresponde al proponente del proyecto de norma garantizar esa proporcionalidad, que ha garantizarse en varios ejes:

1. Elección de la mejor opción para alcanzar los objetivos (eficacia), de acuerdo con lo establecido en la Constitución del país y las leyes secundarias.
2. Eficiencia en el gasto público, de acuerdo con lo establecido en la ley.
3. Imposición de unas cargas razonables a los ciudadanos considerando los resultados esperados.

La proporcionalidad supone partir del principio de que cuanto menos ley existe, más ciudadanía hay en la sociedad, ya que la norma regula las situaciones de conflicto potencial. Ello no debe confundirse con la falta de actuaciones de las administraciones públicas: los gobiernos pueden actuar pero no todas sus actuaciones han de acabar, forzosamente, en normas. Estas actuaciones, que sí han de ser publicadas (sintonizando así con el principio de transparencia), pueden ser desde programas aprobados por el gobierno hasta acuerdos del propio consejo de gobierno que no han de traducirse forzosamente en normas.

Esta perspectiva no supone optar en manera alguna por un modelo basado en una “administración mínima”. Se trata, por el contrario, de potenciar la legitimidad de las autoridades públicas dirigiendo sus esfuerzos hacia actuaciones en las que se puedan generar los cambios deseados.

De la misma manera, a la hora de plantear la intervención pública, ésta no tiene necesariamente que materializarse en una alternativa prescriptiva. La indicación de la conducta obligatoria es sólo una de las formas en que las autoridades públicas pueden encauzar procesos sociales, pero no es siempre la más eficiente, ya que existen otras alternativas, entre las que destacan:

- La autorregulación (reglas comunes, códigos de conducta o acuerdos voluntarios).

- La provisión de información crítica a la ciudadanía mediante campañas, el uso de incentivos o desincentivos económicos (como permisos, imposición de tributos, etcétera).
- Las intervenciones públicas indirectas (ejemplo: las concesiones).

3.3.2.3.1 ¿Por qué el instrumento normativo elegido resulta el mejor frente a otros disponibles?

Esta pregunta plantea la necesidad de argumentar en qué medida el instrumento aplicado mejora los resultados que se esperan obtener en relación con las otras opciones que se hayan planteado. La regulación que puede hacerse desde las administraciones públicas puede plantearse a través de modelos de prescripción de conductas obligatorias, pero no es la única manera de regular. Por eso, el promotor de la norma debe decidir antes de optar por este modelo, si existen otros instrumentos normativos que permitan conseguir los objetivos perseguidos.

3.3.2.3.2 Enfoque prescriptivo

La prescripción de la conducta obligatoria (o la penalización de la conducta prohibida) ha sido tradicionalmente la técnica más utilizada para regular derechos y deberes. La multiplicación de normativas prescriptivas, en diferentes sectores y niveles de autoridad ha originado la percepción de que existe una suerte de “inflación regulatoria” que es preciso racionalizar.

3.3.2.3.3 Enfoque no prescriptivo

Las estrategias no prescriptivas comprenden una amplia gama de alternativas para tratar un problema sin especificar directamente la acción deseable en las personas u organizaciones.

Analizaremos dentro de esta categoría las siguientes opciones, con el objeto de identificar posibles estrategias al momento de poner en marcha una regulación:

3.3.2.3.4 La información

Adoptar políticas basadas en la información es una estrategia útil en aquellos casos en que se considera que los ciudadanos u organizaciones actúan de forma inadecuada para sus intereses a causa de un escaso conocimiento de la realidad. En el ámbito de la gestión pública se han documentado situaciones en las que informar a las personas genera los efectos deseados en forma más eficiente que regulando conductas de manera prescriptiva. Así, una adecuada estrategia de información debe ser que la administración haga públicos ciertos datos.

3.3.2.3.5 La autorregulación

Se trata de un sistema que supone el acatamiento voluntario de reglas de conducta desarrolladas en el seno de un sector (industrial, comercial, agropecuario etc.) e implica la no intervención pública, excepto en lo que se refiere a la orientación que puede brindarse. Su efectividad está ligada al grado de cohesión y representatividad de las asociaciones profesionales para que éstas puedan imponer un control interno de su cumplimiento. En este sentido, la autorregulación es más factible dentro de grupos pequeños que pueden organizar y controlar mejor su acción común, y por ello provee más flexibilidad que las opciones de carácter regulatorio.

3.3.2.3.6 Incentivos o desincentivos económicos

Existen varios instrumentos que pueden usarse para crear incentivos económicos que, sin prescribir una conducta como obligatoria, ayudan a que se

cumplan los objetivos de política pública. Estos instrumentos son particularmente útiles para contribuir a la internalización de las externalidades negativas. Dentro de este tipo de incentivos, podemos encontrar los siguientes:

- El sistema de permisos negociables, muy utilizado en Europa en el caso de la contaminación ambiental o en la distribución de la explotación de un recurso natural escaso.
- La imposición de tributos por el acceso a recursos es a veces un instrumento útil para redirigir el comportamiento privado hacia fines públicos, sin tener que recurrir a instrumentos prescriptivos y ampliando las oportunidades para comportamiento innovador.
- Los sistemas de “ingreso y reembolso”, finalmente consisten en la fijación pública de un costo a una actividad nociva que se quiere disuadir.

En conclusión, la elección del instrumento normativo puede y debe variar de conformidad con una serie de factores que hagan recomendable alguna de las alternativas consideradas en este punto.

3.3.2.4 Principio de Coherencia

La nueva normativa propuesta pasará a insertarse en un sistema normativo preexistente dentro del cual se realizará la interpretación de la misma. Por ello es importante determinar que la norma es coherente con otros objetivos de las políticas públicas o de los planes rectores de desarrollo. Esto no quiere decir, sin embargo, que una nueva normativa no pueda proponer un cambio en los objetivos de política pública previamente establecidos, sino que el impacto sobre ellos debe estar claramente establecido para, llegado el caso, proponer medidas compensatorias de los impactos negativos en otras políticas.

3.3.2.4.1 ¿En qué medida los objetivos de la política han sido claramente definidos?

El objetivo de esta pregunta es obligar al autor de la norma a clarificar el supuesto básico del análisis de coherencia: saber qué es exactamente el resultado que se espera de la aplicación de la normativa que se propone.

3.3.2.4.2 ¿Cómo se ha asegurado que la normativa propuesta es coherente con otras normas o políticas públicas?

La normativa propuesta debe ser coherente, no tan solo con otras existentes a nivel estatal, municipal o comunitario, sino también con el marco normativo internacional. Al analizar el impacto de la normativa en diferentes sectores mediante las herramientas provistas en el punto anterior el analista debe estar en condiciones de identificar la relación entre las medidas propuestas y otras que ya forman parte de objetivos generales de la comunidad.

3.3.2.5 Principio de Accesibilidad

El principio de accesibilidad significa que se ha de tender a que todas las personas relacionadas con la normativa de que se trate la conozcan efectivamente, ya que no basta con el conocimiento formal.

Diversas técnicas legislativas pueden ayudar al centro directivo a cumplir con este principio: a) Las normas deben ser redactadas en un lenguaje lo más sencillo posible, pero intentando no perder precisión técnica; b) De la misma manera, la simplificación normativa o la refundición de textos dispersos también pueden contribuir a facilitar el conocimiento efectivo de la legislación vigente; c) También es preciso que se revise el texto propuesto en busca de posibles indeterminaciones semánticas (vaguedad, ambigüedad), sintácticas o lógicas (lagunas, contradicciones, redundancias); d) Asimismo, las derogaciones deben ser expresas, por lo que deben evitarse, en la medida de lo posible, las derogaciones genéricas. Este tipo de derogaciones, las genéricas, añaden dificultad a la integración del sistema jurídico, y crean una inseguridad que, en última instancia, eleva los costos para ciudadanos y empresas al exponerles a mayores costos en asesoramiento jurídico.

La calidad normativa exige que se establezcan mecanismos de revisión periódica de la vigencia, actualidad, necesidad y oportunidad de la normativa como una forma de asegurar que la evolución del sistema jurídico no quede por detrás de la realidad política, económica y social. En este sentido, es interesante analizar otras figuras habituales en el derecho anglosajón, como las cláusulas de *Sunset Law*²³, que favorecen la racionalidad de las actuaciones administrativas, al vigilar el mantenimiento de la normativa o de los órganos administrativos.

²³ *Sunset legislation* se refiere al período de vida útil o vigencia que se le asigna a una legislación, muy utilizado en Europa.

3.3.2.5.1 *¿La norma es fácilmente comprensible por sus destinatarios?*

Las normas jurídicas deben estar redactadas conforme a criterios de legibilidad que aseguren la precisión del texto y la claridad de aquello que se dispone, que –idealmente- debe ser entendido en forma unívoca por todos. Algunas precisiones útiles para hacer más fácilmente comprensible la norma son las siguientes: a) Es recomendable utilizar un lenguaje natural, evitando el uso de un lenguaje especializado, propio de textos científicos o académicos. La norma no es una pieza literaria, sino un conjunto estructurado de instrucciones jurídicas. Por ello, el texto del articulado normativo debe tener un carácter rigurosamente preceptivo: deben evitarse disposiciones que sólo constituyen motivación del texto, anuncio de intenciones o son simples recomendaciones; b) Debe emplearse en cada caso la palabra precisa, con el menor margen de vaguedad y ambigüedad posible. Sin embargo, hay que evitar caer en la pobreza expresiva, cuidando la propiedad del lenguaje que se maneja. c) El mismo concepto debe expresarse siempre con el mismo término o giro. No deben utilizarse sinónimos, e inversamente, no debe utilizarse el mismo término para referirse a conceptos diferentes; d) En la redacción de los artículos debe preferirse el orden canónico: sujeto, verbo, objeto. Debe evitarse el uso de palabras innecesarias. Los párrafos deben ser breves. Debe evitarse el uso de adverbios, a menos que ello sea imprescindible y preferirse la formulación positiva a la negativa; e) También como forma de evitar la ambigüedad debe evitarse el uso de construcciones y expresiones que, en sí mismas, pueden tener más de una interpretación; f) Finalmente, ha de recordarse que, tal y como se recomienda en las directrices, el uso de la voz pasiva no es aconsejable, excepto cuando sea necesario enfatizar que el interés debe enfocarse en el objeto de la acción y no en el sujeto.

3.3.2.5.2 ¿Cómo se ha verificado la adecuación de la técnica normativa a los estándares de calidad?

Además de las técnicas de redacción que hacen más accesible al texto normativo, la observación de una serie de normas de buena práctica tiende a generar textos más claros, precisos y concisos. En términos generales, las reglas sobre técnica normativa pueden agruparse en los siguientes ejes:

1. Reglas sobre estructura normativa: refieren a la forma en que las normas están organizadas dentro del texto general. Se refiere, por ejemplo, a la división en títulos, capítulos, artículos, índices, ordenación interna de los temas, etcétera.
2. Redacción: refieren a generar un texto escrito en un lenguaje fácilmente comprensible. Esto ha sido tratado en el punto anterior.
3. Reglas sobre dinámica normativa: refieren a la forma en que la normativa se relaciona con su “ambiente jurídico”, a través de modificaciones, derogaciones, remisiones externas, etc.
4. Lógica normativa: refiere principalmente a evitar que los textos contengan indeterminaciones lógicas (lagunas, contradicciones o redundancias).

3.3.2.5.3 ¿De qué manera tiende la normativa a la simplificación del sistema jurídico y cómo se inserta en él? ¿En qué medida se ha verificado que la normativa aún sería necesaria al momento de su dictado?

Otro aspecto relativo al principio de accesibilidad se relaciona con la necesidad de que las normas no sólo sean fácilmente comprensibles consideradas de manera individual, sino con que el propio sistema tienda a satisfacer las mismas exigencias de “legibilidad”.

Las reglas sobre técnica normativa ayudan, cuando se redacta la norma, a que las nuevas disposiciones se incorporen al sistema jurídico evitando no sólo redundancias innecesarias sino, sobre todo, la indeterminación que provoca la acumulación “sedimentaria” de normativas provenientes de diferentes épocas, cuya aplicabilidad no siempre tiene sentido. Por ello es importante que quien dirija tenga en cuenta la necesidad de mejorar el marco jurídico utilizando para ello diversas fórmulas, entre las que destacan: a) La consolidación consiste en la reagrupación en un único texto de las distintas disposiciones en vigor de una regulación determinada que se encuentran dispersas entre un primer acto jurídico y sus sucesivas modificaciones; b) La codificación o adopción de un nuevo acto jurídico que sin proceder a la revisión de su contenido, integra un instrumento jurídico anterior y sus sucesivas modificaciones en un texto único. Este nuevo acto jurídico sustituye y deroga el anterior; c) La refundición, consistente en la adopción de un acto jurídico único que introduce las modificaciones sustanciales requeridas, procede a la reunión con las disposiciones del acto anterior que resulten inalteradas y deroga éste último; d) La simplificación, que trata de hacer más simple la sustancia de una regulación adaptándola a las necesidades de los ciudadanos.

Es conveniente que la norma sea verificada, en lo posible más de una vez, en lo que se refiere a su actualidad. En muchas ocasiones, las circunstancias que dieron origen al anteproyecto cambian sustancialmente durante los procedimientos, especialmente si estos se dilatan durante meses.

3.3.2.5.4 ¿Qué mecanismos de difusión se han previsto para asegurar el conocimiento efectivo de la norma, además de la publicación oficial?

Existen diversas modalidades en que puede contribuirse a la accesibilidad efectiva de las normas. Las mismas metodologías utilizadas para la

identificación de partes interesadas en el marco de los procedimientos de consulta pueden ser utilizadas para la puesta a disposición de esos grupos de la información relevante. Esto comprende no solamente el texto que se apruebe, sino también todo el material explicativo que facilite su cumplimiento. Desde el propio articulado de la norma pueden preverse mecanismos como sesiones informativas o puntos de información para el contacto futuro de la ciudadanía con las autoridades responsables que puedan ofrecer una orientación adecuada.

Por otro lado, puede ser conveniente que la norma prevea plazos graduales o más extendidos de entrada en vigor, en atención a las necesidades de adaptación de los sujetos obligados. Es conveniente que dentro del análisis sobre la capacidad de los distintos actores de cumplir y hacer cumplir la normativa se determine o estime el plazo en que resulta razonable exigir el pleno cumplimiento de sus prescripciones.

3.3.2.6 Principio de Responsabilidad

Este principio implica que los ciudadanos estén siempre en condiciones de identificar claramente a las autoridades responsables de una política, su contenido concreto y los procedimientos que existen para interponer recursos judiciales o administrativos en contra de ella.

Estos procedimientos que permitan el ejercicio de la responsabilidad deben de ser accesibles y efectivos. En todo momento la ciudadanía debe poder identificar claramente quién es responsable y de qué parte del procedimiento legislativo, de ejecución o de control. También, y en la medida en que fuera necesario, deben existir canales abiertos para que se expresen las dificultades de instrumentación de las políticas o las normas, de forma tal que puedan ser corregidas en tiempo y forma.

Otra consecuencia de este principio es que las autoridades deben explicar claramente las razones de las decisiones que se adoptan. Si estas no coinciden con las opiniones de algunos actores interesados, la divergencia debe ser fundamentada suficientemente y claramente en razones de interés público y eficiencia.

En fin, se deben establecer objetivos claros y medibles de las políticas instrumentadas que permitan a las partes un control adecuado por quien quiera hacerlo.

3.3.2.6.1 ¿En qué medida se explica suficientemente el porqué de la decisión, y en su caso, la razón de haberse apartado de opiniones de partes interesadas?

En un Estado de derecho, las decisiones gubernamentales han de basarse en razones públicas, que han de ser expuestas al juicio crítico de la ciudadanía. El sistema administrativo debe brindar numerosos canales formalizados para la expresión de este juicio de los ciudadanos, de entre los que destacan especialmente los que la legislación reserva para los actos administrativos.

En particular es importante el registro del resultado de las consultas realizadas. En muchos casos la decisión a adoptarse no coincidirá con la apreciación de los hechos o la evaluación de las alternativas de acción que hagan las partes interesadas. Un buen signo de que se ha llegado a una decisión sólida será que el analista pueda responder adecuadamente cada uno de los argumentos que no hayan sido tomados como base de la decisión, o que hayan originado una decisión de signo distinto a la deseada por alguna parte interesada.

3.3.2.6.2 ¿Qué mecanismos expresos se prevén para asegurar la identificación, de cara a la ciudadanía, de las autoridades responsables de la ejecución y control de la normativa y en qué medida resultan claros y explícitos los

procedimientos para recurrir decisiones tomadas con base en la normativa propuesta?

Una derivación lógica del principio de responsabilidad es que las autoridades puedan ser identificadas fácilmente y sus responsabilidades estén claramente definidas dentro del proceso de ejecución y control de la normativa. Algunos elementos mínimos que deben de contener: a) Conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos; b) Identificar a las autoridades y al personal al servicio de las administraciones públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos; c) Obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar; d) Exigir las responsabilidades de las administraciones públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente.

Hasta aquí se hizo un breve recorrido por la propuesta metodológica más acabada y desglosada que existe, a saber, el *Informe Mandelkern* de la Unión Europea. La importancia de revisarlo es porque es la base para construir una propuesta para el caso de México en la presente investigación. No se tomarán en cuenta todas las recomendaciones, pero es importante tener el panorama completo, y en dado caso, saber por qué no fueron incluidas. Cabe hacer la aclaración nuevamente que este manual se centra en la evaluación de las leyes *ex ante* y *ex post*, y el presente trabajo se ubica en una parte intermedia de ellas.

3.4 Apartado metodológico

Para la construcción de la metodología que nos lleve a determinar si las normas producidas por el Congreso de México son o no “de calidad”, es necesario

definir algunos conceptos, así como las dimensiones en las cuales se basan, tanto la institución legislativa como las vertientes en las que vamos a enmarcar dicha metodología.

La importancia del Poder Legislativo estriba en que esta es una institución crucial, tanto para el funcionamiento efectivo de un sistema democrático, como para el establecimiento de un sistema normativo que permita una sana convivencia y la instrumentación correcta de la convivencia y las políticas públicas de una sociedad.²⁴

Es pertinente definir el concepto de ley de calidad que guía esta investigación en el segmento que corresponde al tratamiento del procedimiento legislativo:

*Una ley de calidad está definida como aquella norma producto de un acuerdo por las distintas fuerzas políticas representadas en un parlamento para ser tratada mediante un proceso de técnica legislativa, el cual comprende análisis, amplia discusión interna y externa, con la participación de especialistas en la materia y por sectores de la sociedad interesados y/o afectados, con el fin de obtener una norma lo más consensada posible, cuyo contenido guarde coherencia con el objetivo original de la iniciativa.*²⁵

Cabe aclarar que en la definición anterior abarca dos momentos: uno que tiene que ver con la producción y tratamiento legislativos y otro que tiene que ver con los resultados que se obtendrán a partir de la vigencia de la ley. Este segundo

²⁴ Ernesto Stein *et al.*, *La política de las políticas públicas*, Banco Interamericano de Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Planeta, 2006.

²⁵ De elaboración propia con base en diferentes enfoques revisados, el proceso de institucionalización del Congreso mexicano y la observación de las carencias de elementos de evaluación en los métodos estudiados.

momento tiene que ver con la eficacia de la ley, o bien con los efectos y resultados obtenidos.

La evaluación que se pretende hacer de la Leyes que forman parte de la de la Reforma Energética se ubica en el primer momento (*ex ante*) –solamente en un tramo dedicado al tratamiento del despacho en el proceso legislativo. es decir, el estudio no comprende la evaluación *ex ante* que tiene que ver con la elaboración del proyecto de texto normativo ni con la evaluación *ex post* sobre eficacia de la ley.

3.4.1 Evaluación de la calidad. Dimensiones de estudio

Para abordar la metodología de estudio se han diseñado dos grandes apartados que explican la legislación de calidad de acuerdo con nuestra definición.

1. La vertiente *Contexto Institucional*
2. La vertiente de la *Ley de Calidad* propiamente dicha

Estas dos vertientes en las que se divide la metodología están diseñadas para evaluar los capítulos 4 y 5 respectivamente.

En el siguiente cuadro 3.1 se resume este planteamiento de la primera vertiente que servirá de guía para analizar la calidad de las leyes en el marco del proceso de institucionalización del Congreso en México que se desarrolla en el capítulo 4:

Cuadro 3.1 Primera Vertiente: Contexto Institucional

Dimensión	Variables	Indicadores
I. Capacidad institucional	1) Autonomía del Poder Legislativo	a) Legal b) Presupuestaria
	2) Complejidad de las comisiones legislativas	a) Poder legal del personal b) Recursos humanos
II. Capacidad de la estructura normativa de la institución	1) Externa	a) Reglas de interacción Ejecutivo-Legislativo b) Veto Presidencial c) Iniciativas preferentes
	2) Interna	a) Democracia (jerarquías) en la toma de decisiones del Congreso b) Normas que permiten coaliciones parlamentarias para el desahogo del proceso legislativo c) Planes o agendas legislativas comunes d) Interacción con nuevos actores sociales e) Cabildeo parlamentario
III. Organización	1) Personal	a) Preparación b) Perfil c) Tipo de contratación d) Profesionalización e) Permanencia
	2) Información	a) Información <i>para</i> las funciones legislativas b) Información <i>sobre</i> las funciones legislativas

Fuente: Elaboración propia producto de las asesorías con la Dra. Laura Valencia y revisión de diversa bibliografía a lo largo de la investigación.

Para la elección de la estructura de dimensiones, variables e indicadores de la primera vertiente, se ha revisado una serie de autores especializados en estudios institucionales, parlamentarios, tanto con experiencias internacionales, latinoamericanas y nacionales.²⁶

3.4.1.1 Primera Vertiente Contexto Institucional del Poder Legislativo

En la vertiente Contexto Institucional se identifican *tres dimensiones* de la calidad institucional del Congreso:

- I. La capacidad institucional propiamente dicha;
- II. La estructura institucional a través de las normas que lo rigen; y
- III. La organización del personal y de la información.

3.4.1.1.a Primera Dimensión Capacidad Institucional (I)

La primera dimensión, llamada Capacidad Institucional, se va a medir a través de dos variables:

I.1 Variable Autonomía del Poder Legislativo. Esto es, el margen que tiene el Congreso para ser contrapeso de los otros dos poderes de la Unión a través de atribuciones y facultades exclusivas que le permitan generar acuerdos y capacidad de modificar o apoyar las iniciativas de ley propuestas por el Poder Ejecutivo.

I.1.a El legal, es decir, a partir de la Constitución para ver qué tanto se le permite al Poder Legislativo ser autónomo o no en la toma de

²⁶ Los principales autores son: Lujambio, 1999; Aziz, 1996; Casar 1999; Garmendia, 1996; Guillén, 1996; Lujambio; 1996; 2000; Mirón, 2010; Nacif, 2004; Rionda, 1996; Linz, 1998; Lujambio, 1996; Nacif, 2004; Lujambio, 2004; Pérez, 2009; Puente, 2006; Orta, 2004; Casar et al., 2010; Puente, 2009a; Nacif et al., 2007; CIDE-COMAIP, 2010; Puente 2011; Balkin, 2004; Dworak, 2003; Valencia, 2009; Nacif, 2000; Rivera, 1998; 2004; Cavero, 2010; Díaz, 2000; Nava, 2004; CEEY, 2010; Dworak, 2004; O' Donnell, 2004; CIDE-COMAIP, 2010; Guerrero y Ramírez, 2006; López y Marván, 2007; Monsiváis, 2009; Villanueva, 2009; Polsby, 1968; Sánchez, 2012.

decisiones y en sus facultades como contrapeso de los otros dos poderes, pero especialmente con el Ejecutivo, para determinar los cursos de acción de las grandes decisiones de política.

I.1.b Presupuestaria, es decir, ver hasta dónde lo determina el Ejecutivo o el Legislativo; cuáles son las facultades y capacidad legal del Poder Legislativo para proponer, modificar o rechazarlo; así como la capacidad técnica real que tiene el Legislativo para controlar, evaluar y auditar el gasto público.

I.2 La *segunda variable* de la dimensión Capacidad Institucional es la *Complejidad de las Comisiones del Congreso*, se refiere a la organización, capacidades y atribuciones que tienen los cuerpos técnicos especializados (internos o externos de consulta) encargados de analizar y dictaminar las modificaciones o creación de las leyes. Se va a ponderar a través de dos indicadores:

I.2.a El primer indicador *Poder Legal del personal* se refiere a la capacidad o atribuciones normativas que la Ley Orgánica del Congreso General y los reglamentos de ambas cámaras les confiere o permite a las comisiones para desarrollar el trabajo legislativo y desahogar el proceso de la producción de las leyes. A saber, las comisiones involucradas en este proceso son la de Puntos Constitucionales; Energía; Gobernación; Medio Ambiente; Hacienda y Crédito Público.

I.2.b El segundo indicador se denomina *Recursos Humanos* que conforman las comisiones. A través de este se conocerá, por ejemplo, su estabilidad laboral, perfiles profesionales, antigüedad y experiencia, capacidad de incidencia en el dictamen a través de

la capacidad de voz y voto. En general, los factores que pueden incidir en la capacidad de modificar una iniciativa en el proceso legislativo.

3.4.1.1. b Segunda dimensión Capacidad de la estructura normativa de la institución (II)

La segunda dimensión básicamente son las reglas del juego que han cambiado, primordialmente, a partir de la reforma política de 1977 en México. La estructura ha sido cambiante a partir de la conformación de fuerzas en el Congreso. Recordemos que en 1997 por primera vez el partido dominante, históricamente, no tuvo mayoría absoluta en el Congreso; y en el año 2000 hay una alternancia en el poder presidencial.

Las variables se pueden desagregar en:

II.1 Normas Externas. Son las que obligan a establecer una manera diferente de interacción Ejecutivo-Legislativo, dado el nuevo contexto de gobierno dividido y pluralidad política.

Los indicadores de estas variables que se van a analizar son:

II.1.a Las reglas de interacción del Poder Ejecutivo con el Legislativo ¿se han modificado o no?;

II.1.b El veto presidencial ¿ha cambiado o no?; y

II.1.c Las iniciativas preferentes ¿se ha modificado este esquema o no?

II.2 *Las Normas a Nivel Interno*, que son las que rigen la vida del Congreso en su funcionamiento. Los indicadores que se seleccionaron para estudiarse son:

II.2.a *La preponderancia de la alta jerarquía política* en la toma de decisiones dentro del Congreso; esto es, se tratará de determinar

si las decisiones tomadas son o no democráticas, incluyentes o son autoritarias.

II.2.b *Normas que permiten las coaliciones parlamentarias* para el desahogo del proceso legislativo. Hasta donde sabemos, en México solo se contemplan las coaliciones de diferentes fuerzas políticas para cuestiones electorales, mas no así para impulsar la producción legislativa.

II.2.c *Planes o agendas legislativas comunes*. Con este indicador se pretende evaluar el acuerdo previo al desarrollo del trabajo legislativo y a la planeación, negociación y acuerdos parlamentarios. Un buen ejemplo de ello fue el Pacto por México donde las principales fuerzas políticas se pudieron poner de acuerdo para sacar adelante una serie de reformas constitucionales, entre ellas la que nos ocupa, la energética.

II.2.d *Aparición e interacción con nuevos actores sociales*. Con este indicador trataremos de medir la participación ciudadana de grupos de interés, no partidistas, en los asuntos que se discuten en la agenda legislativa. Aquí también aparecerán los mecanismos institucionales para canalizar y desahogar estas demandas.

II.2.e *Existencia y papel de las figuras de cabildeo en los procesos legislativos*. Este indicador nos muestra el desarrollo o atraso del Congreso mexicano en esta labor tan especializada que es utilizada para una mayor eficiencia y pluralidad en la elaboración de la norma en muchos países desarrollados.

3.4.1.1.c Tercera dimensión Organización (III)

La *Tercera Dimensión* de la capacidad institucional legislativa es la *Organización*. Sus variables son *el Personal* y *la Información*.

III.1 El Personal se refiere a los recursos humanos que apoyan al proceso legislativo de las comisiones, ya sea desde dentro de la comisión o desde fuera de la misma. No es el personal del legislador, ni tampoco el personal especializado de la comisión que ya se mencionaron anteriormente en la variable complejidad de las comisiones, sino el personal que apoya desde una comisión como pueden ser los staff técnicos y secretariales; personal de apoyo para llevar a cabo las sesiones de las comisiones; personal estenográfico y de video, por una parte; por otra parte el personal que se encuentra en áreas de biblioteca, hemeroteca, servicios de investigación de la institución, centros de estudios de la propia institución, entre otros.

Los *indicadores de la variable Personal* a construir tienen que ver con:

III.1.a Preparación (grado de estudios o de capacitación técnica)

III.1.b Formalidad de su contratación (permanente, temporal; de base; por honorarios; medio tiempo; tiempo completo);

III.1.c Profesionalización (perfil especializado o no; capacitación permanente o no):

III.1.d Permanencia (servicio civil de carrera; antigüedad; experiencia en la misma comisión; movilidad en cada legislatura);

III.2 La segunda variable de la dimensión *Organización* es la *Información*. Según la finalidad de la información, ésta puede ser de dos tipos, según sus indicadores:

III.2.a Información para las funciones legislativas. Se trata de la información dirigida a mejorar la calidad de las decisiones y la

efectividad de los objetivos establecidos. La información de este tipo integra: i) documentos del parlamento, como las leyes orgánicas, actas de sesiones, directorios de los miembros, textos de leyes aprobadas; ii) publicaciones oficiales, como los informes ejecutivos; iii) obras de consulta, como enciclopedias, diccionarios, manuales de procedimiento legislativo, directorios, almanaques, compilaciones estadísticas; iv) libros; v) publicaciones electrónicas; vi) investigaciones especializadas, y vii) asesoría especializada.

III.2.b La información sobre las funciones legislativas. Se trata de la información en manos del poder Legislativo que tiene que ver con las decisiones de carácter público y con el uso de los recursos. Es información a la que puede acceder el ciudadano a través de las nuevas tecnologías de la información.

Algunos ejemplos de este tipo de información son: nombres, fotografía y currículum de los legisladores; la agenda legislativa; listas de asistencia y votación de cada una de las sesiones; las iniciativas de ley, derecho y acuerdos; leyes, decretos y acuerdos aprobados por el Pleno; diario o semanario de debates; dietas de los legisladores, partidas presupuestales destinadas a los grupos parlamentarios, a los comités o comisiones, la mesa directiva, la junta de coordinación política o su homólogo, y los demás órganos del congreso; convocatorias, actas, acuerdos y listas de asistencia de cada una de las comisiones o comités, así como del Pleno o su homólogo.

De esta manera se redondea el aparato metodológico de evaluación de la *vertiente Contexto Institucional* del conjunto de factores que intervienen en la producción legislativa de las leyes secundarias de la Reforma Energética, los

cuales servirán para determinar si el proceso legislativo cumplió, o no, con estándares de calidad planteados en el capítulo 4.

3.4.1.2 Segunda Vertiente Calidad de la Legislación

A continuación se plantean y delimitan los elementos metodológicos que se desarrollarán en esta vertiente, mismos que guiarán el trabajo de evaluación del capítulo 5.

3.4.1.2.a Legislación de calidad. Características mínimas

A manera de punto de partida y antecedente, recordemos los elementos que conforman un *proyecto de ley* considerado de calidad, según diversos autores. Sin embargo este segmento de la evaluación de las leyes no se desarrollará, dado que es parte del tramo de estudio *ex ante* que no se analizará ni se evaluará en el capítulo 5, lo cual se explica y se deja claro más adelante cuando se delimite el objeto de estudio. Esto solamente se incluye para efectos ilustrativos.

El siguiente cuadro resume los aspectos mínimos que se mencionaron en páginas anteriores de este capítulo, que tendría que tomarse en cuenta quien presente un proyecto de ley que quiera ser considerado de calidad.

Cuadro 3.2 Características mínimas de un “proyecto” de ley de calidad

Definición del problema	Descripción de la naturaleza y la magnitud de los problemas (causas principales; relación metas-medios; grupos afectados; consulta a grupos interesados).
Alternativas y soluciones propuestas	Justificación de la acción estatal. Consecuencias en caso de que no intervenga el Estado (objetivos y efectos bien definidos; ponderación de alternativas jurídicas, técnicas; políticas comparadas en otros casos parecidos y otros países; reducción de efectos colaterales).
Aspectos Legales	Compatibilidad con los principios generales del Derecho y la Constitución (compatibilidad con la legislación nacional y con la extranjera; adecuada exposición de motivos; procedimientos legales justos justicia procedimental; especifican los ordenamientos jurídicos que están relacionados con la propuesta; se evitan artículos y disposiciones redundantes; competencias de ámbitos de gobiernos acordes y congruentes; criterios de interpretación claros; inclusión de criterios ya expresados por los tribunales federales; inclusión de reglas de transición adecuadas).
Simplicidad, claridad, accesibilidad	Texto claro y explícito de las disposiciones (orden lógico; reglas de partición interna; reglas principales y las excepciones; lenguaje claro; estilo es unívoco, breve y simple; criterios de paridad entre sexos en el lenguaje; claros destinatarios de la norma).
Impacto anticipado: costos y beneficios	Percepción correcta del grado de impacto (positivo y negativo) en: grupos sociales, sectores económicos (los consumidores sobre todo) y áreas geográficas afectados (balance general costo-beneficio; ponderación de los efectos de corto/largo plazo y directos/indirectos; examen de competencia económica y de efectos colaterales a empresas pequeñas; respeto al respeta el medio ambiente; consecuencias en la seguridad pública; grupos vulnerables).
Factibilidad, instrumentación y aplicación	Factibilidad (órganos ejecutivos; involucrados en la ejecución; relación con otros órganos; disposiciones de control). Instrumentación y aplicación (requisitos y documentos requeridos; medios para asegurar el cumplimiento; fijación de los tiempos de implementación; determinar requerimientos presupuestales, humanos, infraestructura, esquemas administrativos; esquemas de rendición de cuentas y transparencia).
Congruencia presupuestaria	Forma en que se financiará. Solvencia económica para la implementación.
Cumplimiento: sanciones y monitoreo	Formulación simple y precisa; excepciones mínimas; contempla procesos de verificación; sanciones explícitas detalladas; mecanismo para presentar inconformidades; especifica poderes de vigilancia y sanción.

Fuente: Elaboración propia con información diversa de los capítulos 1 y 2 de esta investigación.

3.4.1.2.b Delimitación de la evaluación legislativa

Para evaluar propiamente si la legislación objeto de estudio es o no de calidad, empezaremos por mencionar los distintos planteamientos teóricos al respecto. En primer lugar se establece el momento en que se hará la evaluación, en el cual básicamente se conocen dos tipos de enfoque según Díaz y Soto (2009)²⁷, los *ex ante* y los *ex post*. Los del tipo *ex ante* se centran en una o varias etapas de la ley, desde su elaboración, presentación, análisis jurídico y lingüístico del contenido, proceso legislativo, transformación o modificaciones, predicción de impactos, y resultado final como ley aprobada. Mientras que los métodos que evalúan la ley del tipo *ex post* se enfocan básicamente en la eficacia y efectividad de la ley; es decir, verificar si ésta cumplió con los objetivos para los que fue creada, impactos verdaderos, resultados obtenidos y cambios reales en la sociedad. Esta medición suele ser de mediano o largo plazo y que no se abordarán en la presente investigación.

Así también, se coincide con la aclaración que al respecto hace Riveros y Cortés (2011) que nos sirve para ubicar exactamente la etapa y objetivo de la evaluación de la presente investigación. Ellos consideran que en la etapa de evaluación del proceso legislativo en un congreso, no es la prioridad identificar exactamente los objetivos específicos del proyecto de ley, sino observar el despacho el trámite correspondiente. Esto es, la construcción del proyecto de ley es un tema que se supone ya se trató antes de someterlo al proceso legislativo propiamente dicho.²⁸

En el capítulo 5 de la investigación nos ubicaremos en el tiempo de evaluación de la ley *ex ante*; no en el tramo de la elaboración de la norma, sino

²⁷ A. Díaz y S. Soto (2009); *Legislar con eficiencia. la importancia de evaluar las leyes*. Revista Actualidad Jurídica, 19; Chile.

²⁸ Alejandra Riveros y Flavio Cortés (2011); *Un enfoque de gestión para mejorar la eficacia legislativa en Chile*, ponencia presentada en el Ciclo de Seminarios Concurso de Políticas Públicas 2011: "Propuestas para Chile". Centro de Medición MIDE UC - Escuela de Psicología - Pontificia Universidad Católica de Chile.

en el de su tratamiento de despacho y aprobación por parte del Legislativo. En el cuadro siguiente se indica con negritas el momento de la evaluación a que se refiere el capítulo 5.

Cuadro 3.3 Momento de la evaluación legislativa		
<i>Ex ante</i>		<i>Ex post</i>
Construcción del proyecto de ley por el promotor.	Procedimiento de despacho legislativo el Congreso	Evaluación de la Eficacia de la ley

Elaboración propia con los planteamientos de Díaz y Soto (2009) y Pardo (2007)

Otro enfoque muy ilustrativo para ubicar en qué parte de la evaluación de las leyes objeto empírico del capítulo 5 se centra esta investigación lo plantea Pardo (2007)²⁹, al cual llama arquitectura de las leyes, y se pueden identificar tres momentos en esta construcción: la fase previa, en la que el promotor diseña y presenta el proyecto de ley o iniciativa a la entidad legislativa³⁰. La fase constitutiva, en la cual se concreta cuando se practica la técnica legislativa durante su tratamiento en el proceso legislativo, que incluye el escrutinio por parte de los servicios internos de la institución o externos, tales como especialistas, académicos, foros consultivos focalizados; organismos especializados, etc. Fase de despacho legislativo, que incluye la discusión, debate, dictamen, votación y aprobación; además de la promulgación por parte

²⁹ Pardo, *op. cit.*, 2007.

³⁰ En México es el artículo 71 Constitucional el que define a los actores que pueden presentar iniciativas legislativas: a) El Presidente de la República; b) los diputados y senadores del Congreso de la Unión; c) Las legislaturas de los estados y d) los ciudadanos mediante la iniciativa popular con un mínimo de firmas del 0.13% del padrón electoral federal.

del Ejecutivo.³¹ A continuación se resumen los enfoques anteriores en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.4 Enfoques del tratamiento de la evaluación legislativa			
Momento de la Evaluación (Díaz y Soto 2009)	Arquitectura de las leyes (Pardo, 2007)	Flujo circular de la creación de una ley (Mora Donatto, 2006)	Enfoques de eficiencia legislativa (Alarcón, 2011)
Ex ante	Etapa previa (promotor de la ley)	Fase prelegislativa 1 (Detección del problema). Fase prelegislativa 2 (Necesidad de una ley y sistema de redacción).	
	Etapa constitutiva (revisión y corrección del proyecto de ley)		
	Etapa de despacho legislativo (procedimiento legislativo)	Fase legislativa (procedimiento legislativo ³²)	Tratamiento procesal (proceso legislativo)
Ex post		Fase Post legislativa (Eficacia y resultados. Retroalimentación del problema)	

Elaboración propia con planteamientos teóricos de los autores correspondientes.

Nota: Los recuadros resaltados con negritas significan las categorías o etapas en las que se enmarca la presente metodología.

³¹ Pardo, *op. cit.*, 2007.

³² El procedimiento se refiere al método o pasos que se siguen para dar tratamiento a una iniciativa de ley que pretende convertirse o modificar una norma. El procedimiento está más relacionado con la técnica aplicada, mientras que el proceso legislativo se refiere a todos los aspectos técnicos y políticos que implica el tratamiento de una ley iniciativa de ley, desde la voluntad o propuesta, acuerdos o pactos, hasta las negociaciones para aprobarla.

3.4.2 Evaluación del el proceso legislativo

Como ya se indicó, la presente investigación se ubica dentro del enfoque de evaluación de la ley de forma *ex ante*, en la fase legislativa; etapas constitutiva y de despacho legislativo para un tratamiento procesal legislativo como puede apreciarse en las etapas marcadas con negritas en el cuadro anterior (3.4).

A partir de este apartado se explica cómo se abordará el tratamiento del capítulo 5. Antes de hacer la evaluación propiamente dicha, en ese capítulo se explica brevemente el contexto de la reforma energética, ubicando su antecedente inmediato dentro del Pacto por México. Posteriormente para tener un panorama general y ubicar el fenómeno, se analiza la norma constitucional marco presentada por el Ejecutivo, es decir, la reforma constitucional de los artículos 25, 27 y 28, aprobada en diciembre de 2013.

Dicha norma provee del marco base para la reforma energética. Se trata de mostrar en qué sentido entró la iniciativa al Congreso y en qué sentido fue aprobada; es decir, las coincidencias o divergencias que hubo entre los grupos parlamentarios respecto del posicionamiento del Ejecutivo y las coaliciones que se formaron.

Por último, se hará el análisis del proceso legislativo y actores del Congreso con las leyes secundarias seleccionadas como objeto empírico de esta investigación las cuales se indican en los posteriores apartados.

3.4.2.1 Variables e indicadores

Para determinar si las normas seleccionadas aprobadas por el congreso de México son de calidad o no, se han seleccionado una serie de variables e indicadores que guiarán el capítulo 5. A continuación se describen brevemente y pueden ser consultados en el cuadro 3.4.

En primer lugar la *variable transparencia*, identificada con el ámbito sociológico por implicar la participación de la sociedad, nos servirá para determinar, principalmente, el acceso a las consultas a las partes interesadas y/o afectadas; si tuvieron voz y voto o si tuvieron la oportunidad de expresar suficientemente sus posturas y argumentos. Entre los principales *indicadores de esta variable* se encuentran:

Indicador acceso a los documentos (escritos) con el fin de determinar si las partes interesadas y/o afectadas conocieron previamente el proyecto de ley, con tiempo suficiente para analizarlo y proponer alguna postura al respecto.

Audiencias públicas se incluye para determinar si el proyecto de ley consideró o no, darle la oportunidad al proyecto de ser conocido y enriquecido públicamente.

Publicidad del proyecto se considera importante para determinar la ponderación de la calidad en la ley. Esta se refiere a la convocatoria o no que se hizo a los diferentes medios de comunicación y grupos e interesados a la convocatoria para participar en su discusión.

Grupos reducidos para determinar si el proyecto de ley fue o no analizado de manera más especializada y negociada técnica y políticamente.

Participación ciudadana por Internet, ya que actualmente en muchos congresos del mundo se utiliza como herramienta de participación ciudadana en el proceso de audiencias públicas y opiniones especializadas y generales.

En segundo lugar tenemos la *variable análisis técnico prelegislativo*, a través del cual se le provee de tratamiento técnico por parte de los cuerpos especializados de la institución (congruencia jurídica, lingüística, viabilidad

presupuestaria y social) por parte del personal calificado en comisiones y centros informacionales.

En tercer lugar tenemos la *variable proceso legislativo*, de tipo técnico-legislativo, de la cual se espera obtener suficiente información cuantitativa y cualitativa en el tratamiento que se le dio al despacho del proyecto. Los *principales indicadores* se describen a continuación.

El primer indicador que del *análisis de la variable proceso legislativo* será el de promotor, que se refiere al actor que presenta el proyecto de ley al Congreso. Aquí podremos identificar si es presentada por el Ejecutivo, por un legislador, por un grupo parlamentario, por consenso entre varias fuerzas, por algún congreso local o por la ciudadanía. Dependiendo de ello, será la ponderación que se le dé a este indicador.

El segundo indicador es el tratamiento técnico por parte del personal de las comisiones involucradas en su análisis, servicios internos de la institución y externos consultados, opiniones especializadas solicitadas.

La tercera variable, de tipo politológica, por conllevar una carga fuerte de relaciones de poder para tratar el proyecto dentro del procedimiento legislativo propiamente dicho. Entre sus *indicadores* se encuentran:

Discusión, debate, votación -por parte del legislativo- y *promulgación* -por parte del Ejecutivo. Aquí se analizarán ítems tales como *número de sesiones; tiempo del tratamiento en comisiones; número de comisiones involucradas; tiempo transcurrido entre la dictaminación y el turno al pleno; tiempo de discusión y votación en el pleno*, ya sea en periodos ordinarios o extraordinarios; cómo fue la *votación: por unanimidad, por voto dividido, coaliciones, mayoría simple, mayoría calificada o desaprobada; tiempo de promulgación de la ley.*

A continuación se presenta esquemáticamente las categorías antes descritas para tener un panorama general de las variables e indicadores en el Cuadro 3.5.

Cuadro 3.5. Enfoque cualitativo de la calidad de la legislación en el proceso legislativo

Ámbito	Variable	Indicador
Sociológico	Transparencia	Acceso a los documentos a discutir por parte de los interesados.
		Tiempo para analizar los documentos
		Audiencias públicas
		Tiempo de la convocatoria de las audiencias públicas
		Publicidad del proyecto
		Análisis por grupos reducidos de especialistas
		Plataformas tecnológicas de participación ciudadana
Técnico / Legislativo	Análisis técnico pre legislativo	Tratamiento técnico por parte de los cuerpos especializados de la institución (congruencia jurídica, lingüística, viabilidad presupuestaria y social) por parte del personal calificado en comisiones y centros informacionales.
Politológico	Proceso legislativo	Promotor de la iniciativa o proyecto de ley (ejecutivo, grupos parlamentarios, grupo de legisladores, legislador individual, congreso local, ciudadanía)
		Tratamiento técnico por parte de especialistas externos
		Discusión en comisiones, foros y audiencias
		Debate en comisiones
		Dictaminación (discusión, votación en comisiones)
		Tiempo entre la dictaminación y el turno al Pleno
		Debate en el Pleno (argumentos en pro y en contra)
		Votación Pleno (favor, contra, abstenciones, reservas)
		Coaliciones entre distintas fuerzas
		Periodos de tratamiento (ordinarios o extraordinarios)
		Tiempo de discusión (horas efectivas dedicadas)
		Tiempo de promulgación por el Ejecutivo.

Elaboración propia con base en la síntesis de la metodología que se propone para este estudio.

3.4.2.2 Ponderación de indicadores

La evaluación consiste en observar cómo se comportaron cada uno de estos indicadores y determinar, en primer lugar, si existió o no la variable y ese indicador; en segundo lugar a cada uno de los indicadores propuestos se les asigna una calificación en una escala de 1 al 4, dependiendo el grado de presencia o intensidad, en donde 1 es la calificación más baja y 4 es la más alta. Posteriormente estos resultados se promediaron y se convertirán a una escala del 1 al 10 para poder manejar los resultados en términos porcentuales si así se requiere.

A su vez, a cada uno de los indicadores se les dará mayor o menor peso de acuerdo con su contribución para incidir en el curso del proceso legislativo, cambio de dirección del proyecto o en la legitimidad y consenso del mismo. Por ejemplo los indicadores tiempo de debate en tribuna y debate en comisiones tendrán un peso mayor que el indicador *periodos de tratamiento* (ordinario o extraordinario).

Para la evaluación de los proyectos seleccionados se revisan las fuentes primarias como los son el Diario de los Debates, dictamen legislativo de comisiones, actas de comisión, videos de foros y reuniones de especialistas, sesión de discusión y votación del pleno, entrevistas con funcionarios y personal técnico de comisiones que estuvieron a cargo del desarrollo del proceso legislativo. Así también, se revisan fuentes secundarias como lo son las hemerográficas y bibliográficas al respecto.

3.5 Consideraciones finales del capítulo

El presente capítulo metodológico sobre evaluación legislativa se destaca las categorías de evaluación y parlamento, así como la crisis que estas instituciones presentan en casi todo el mundo. Se presentan los conceptos de calidad normativa a través de los principales enfoques metodológicos que se han desarrollado para evaluar al Poder Legislativo en el ámbito internacional.

Destacan los planteamientos que han desarrollado en la Unión Europea, los cuales son los más avanzados en este campo; aunque ellos se basan en la evaluación *ex ante* (en el proceso de creación del proyecto de ley) y en la etapa *ex post* (que tiene que ver con la evaluación de la efectividad de la ley).

El concepto de calidad y de calidad normativa se proponen para explicar hacia dónde van las metodologías y experiencias mundiales revisadas y se hace un amplio recorrido por los seis principios generales que sustentan a la calidad normativa.

Se construye y propone una metodología propia a partir de los diferentes enfoques teóricos y empíricos revisados, para adaptarlos y generar una propuesta novedosa.

Finalmente, esta metodología es la que guiará la evaluación legislativa de los capítulos 4 y 5. La primera para valorar la institucionalización del Poder Legislativo en México y la segunda para evaluar propiamente el proceso legislativo en la el Congreso de México del objeto seleccionado.

CAPITULO IV

PROCESO DE DESARROLLO DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL PODER LEGISLATIVO

4. Introducción

El Poder Legislativo en México ha tenido grandes transformaciones a lo largo de su existencia desde el siglo XIX hasta nuestros días; sin embargo, es a partir de 1988 cuando se presentan los cambios más profundos, ya que el Congreso experimentó una composición diferente de la que tradicionalmente tenía, e inició una modernización técnica y normativa que aún tiene muchos pendientes. El presente capítulo muestra el proceso de desarrollo que ha tenido la institución legislativa con la finalidad de tener los elementos para entender el proceso de funcionamiento de esta.

El paso de un arreglo autoritario a uno democrático supuso un replanteamiento profundo del sistema electoral y de partidos cuyo primer efecto fue el aumento del número de actores con oportunidad de intervenir en la discusión y aprobación desde la arena legislativa. Producto de lo anterior, el jefe del Ejecutivo perdió el apoyo de una mayoría tradicionalmente dispuesta a brindarle sostén en sus proyectos. Ante este escenario, la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo resultó modificada de manera profunda.

Otro aspecto que ha cambiado en el diseño institucional es el fortalecimiento de las condiciones para que los legisladores se especialicen y profesionalicen a través de la carrera parlamentaria vía reelección consecutiva. Se espera que esta medida contribuya a un incremento en la calidad de la producción legislativa.¹

¹ Contemplada en la Reforma Política de 2014. Según Francisco José de Andrea Sánchez, se espera que con la reelección los legisladores en 2018, en aras de hacer un buen papel con sus electores, tratarán de representar y velar

La transición eliminó los extensos poderes legislativos informales con los que contó el Ejecutivo durante décadas conforme la pluralidad en el Congreso fue ganando terreno. Ahora solamente cuenta con algunos poderes proactivos tales como: poder de iniciativa, exclusividad para la presentación del presupuesto, facultad para proponer enmiendas a las iniciativas aprobadas; nombramientos y objeciones a los mismos aprobados por el Senado; convocar a sesiones extraordinarias del Congreso; optar por un gobierno de coalición y el derecho a la iniciativa preferente². Mientras tanto, el Poder Legislativo en una composición cada vez más plural ha elevado el nivel del debate, cooperación, argumentación, y por ende, mayor cantidad y calidad de la producción normativa.

Lo anterior es necesario abordarlo para contar con elementos explicativos del funcionamiento del Congreso mexicano y de sus interrelaciones con otros actores de la vida política que intervienen en la producción normativa, objeto de estudio de la presente investigación. Así mismo, al interior del Congreso se han establecido reglas formales e informales que influyen, en gran medida, en la calidad de las leyes que en él se aprueban.

Las instituciones surgen de la “intención” de diversos individuos para imponer su voluntad sobre la de los demás, asegura Guy Peters (2003), en espera de tener la capacidad suficiente para manipular la estructura política y crear una institución que puede percibirse benéfica para el conjunto de los miembros de la estructura.³ Ese es el caso del Congreso mexicano.

por los intereses de estos para que le refrenden su confianza. Se supone que este mecanismo podría especializar su carrera como parlamentario. En *Reelección Legislativa Consecutiva: Una Iniciativa De Reforma Riesgosa*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 103 [En línea] recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/el/el9.htm>, consultado en 21 de abril 2016.

² En el Artículo 89 Constitucional. [En línea] recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf, consultado el 30 de junio 2016

³ Guy Peters (2003); “El Nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política”, Gedisa, Barcelona, 2003.

En la primera parte se revisan tres grandes momentos en las que el congreso mexicano ha servido de soporte para el desarrollo del poder en México, a saber: la formación del diseño constitucional en medio de la inestabilidad política; la etapa de gobiernos unitarios, y con ello la marginalidad legislativa, y una tercera etapa de gobiernos divididos que restituye el equilibrio de poderes y, por lo tanto, un proceso de reinstitucionalización del Congreso mexicano.

En la segunda parte se presenta, básicamente el proceso de institucionalización de la Cámara de Diputados a partir de la Legislatura LVII (1997-2000) a través del análisis de 5 variables propuestas para contrastar qué tanto se ha avanzado en cada una de ellas en los cambio en la estructura organizativa de los órganos políticos y técnicos, y la creación de un sistema informacional de apoyo para el trabajo legislativo y cómo abonan estos elementos a elevar la calidad de los productos normativos.

4.1 Primera parte: acceso a la representación

4.1.1 Antecedentes del desarrollo de la institución legislativa en México

El desarrollo del Poder Legislativo como institución durante el siglo XX tuvo algunos antecedentes importantes en el ámbito de la representación. Los responsables del inicio de la apertura del régimen hacia el largo proceso de formación de un sistema de partidos, según Béjar Algazi (2004) son tres: el descontento político agravado por la huelga ferrocarrilera, precedida por múltiples conflictos sindicales; la negativa del Partido Acción Nacional a integrarse a la Cámara de Diputados debido a las irregularidades de los comicios de 1958; finalmente la crítica externa de parte del Congreso norteamericano a la naturaleza autoritaria del régimen quien se oponía a la pluralidad y a la disidencia de sus instituciones.⁴

Producto de lo anterior, la propuesta de reforma electoral del ejecutivo destinada a fortalecer a las minorías en las legislaturas, sin llegar a ser un sistema proporcional, fue resultado de tales críticas ya que prevalecía la idea de homogeneidad social y predominio de la mayoría. Debido a ello la reforma de 1963 modificó los artículos 54 y 63 constitucionales y asignaba cinco curules en la Cámara de Diputados al partido que lograra reunir por lo menos 2.5% de la votación nacional más un escaño extra por cada 0.5% hasta llegar a un máximo de 10%, pero imponía la limitante de que aquel partido que obtuviese 20 puntos por mayoría relativa, no tendría derecho a obtener asientos mediante este sistema⁵. Si bien es cierto que la reforma política abrió la posibilidad de la participación de la oposición en el campo electoral y en especial, contribuyó a la “pluralidad” de una de las cámaras, también evitó la competencia abierta al régimen, que buscaba amoldar las reglas al

⁴ Luisa Béjar Algazi (2004), “El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio”, UNAM/Gernika, México.

⁵ *Ibid.*

desempeño del propio sistema.

A pesar de que el número de los integrantes de los partidos de oposición fue elevado por la reforma de 1963, —pasaron de ocupar seis asientos en promedio a treinta y cinco— esto no significó cambio alguno en la práctica parlamentaria y menos aún redituó a favor del equilibrio de poderes, por el contrario, parte de la lealtad o incluso de la subordinación a los designios del sistema de dos de los partidos de oposición [el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)] fue la adjudicación de curules aún sin obtener el mínimo de votos requeridos para el reparto de los diputados de partido a nivel nacional.⁶

Sin embargo, estas reformas se siguió observando un marcado desinterés de parte de los partidos de oposición (PAN, PPS, PARM) por las reformas políticas. Esto no solo fue debido a la subordinación hacia el Ejecutivo, sino que el éxito de poder incidir en las decisiones era prácticamente nulo, si se toma en cuenta que la mayoría priísta no funcionaba únicamente como sancionador de los proyectos del Ejecutivo, sino también como una barrera al trabajo legislativo de la oposición cuyas iniciativas ni siquiera eran dictaminadas en las comisiones, que en su mayoría estaban integradas por miembros del partido oficial. De igual manera, la incapacidad del mismo para ejercer su función de vigilante de la acción gubernamental.⁷

En términos prácticos, la inexistencia real de los partidos de oposición provocó a partir de la década de 1970 excesos por parte del Ejecutivo que trajeron consigo una época de graves crisis económicas y excesivo endeudamiento, que ocasionó un

⁶ A pesar de que ninguno de los dos partidos llegaba a obtener el 1% de las votaciones nacionales, la Secretaría de Gobernación le asignaba a cada partido el número correspondiente al 5% para el PPS (diez escaños) y 2.5% para el PARM (cinco curules). En el caso del PAN, la asignación de 20 escaños se hizo independientemente de si el partido obtenía o no un mayor número de votos.

⁷ Laura Valencia Escamilla (2010-b); “Recorrido histórico por el proceso de formación y consolidación institucional del poder legislativo en México”, en *Congreso REDIPAL Virtual III*; Cámara de Diputados, México

fuerte desequilibrio de las finanzas públicas y el incremento de los índices de inflación, nunca antes padecidos.

A través de resoluciones políticas se trató de suavizar las presiones económicas. Se recompensó el descontento social generado por la grave crisis inflacionaria con la reforma política de 1977⁸ y luego con la de 1986⁹. En la primera se incorporó el principio de representación proporcional ampliando el número de diputados de partido a cien, se integra al Partido Comunista (PC) y al Partido Demócrata Mexicano (PDM, partido sinarquista) a la lucha electoral.¹⁰

En el paquete de reformas políticas de 1977 se habilitó a la Cámara de Diputados como mecanismo supervisor de la actividad gubernamental (único revisor de la cuenta pública y de la aprobación del presupuesto de egresos), en tanto que la Cámara alta asume el papel de fiscalizador de la política exterior del país. Se facultó al Congreso para formar comisiones especiales de investigación que vigilaran el funcionamiento de empresas descentralizadas y de participación estatal, no obstante el avance en este rubro, la ley establecía que los resultados debían ser comunicados al Ejecutivo, quien a su vez determinaría las medidas administrativas y de responsabilidad correspondientes.¹¹ En el mismo paquete de reformas se faculta al Congreso a expedir su propia ley para regular su estructura y

⁸ Después de meses de discusiones, la reforma política se plasmó en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), que fue aprobada por el Congreso en diciembre de 1977, junto con un paquete de 17 reformas y adiciones, necesarias para su funcionamiento, a otros tantos artículos de la Constitución (artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115). La LFOPPE, además de elevar a rango constitucional el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público, estaba orientada a la ampliación del sistema de partidos y la participación de éstos en el Congreso. [En línea] recuperado de http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm, consultado el 15 de junio del 2015.

⁹ Se crea un nuevo Código Federal Electoral que sustituyó a la LFOPPE de 1978, mismas que fueron aprobadas en diciembre de 1986. El nuevo Código Federal Electoral introdujo algunos cambios con relación a su antecesor LFOPPE: se suprimió el registro condicionado, permitió las coaliciones y los frentes electorales -lo que poco después favoreció la formación del Frente Democrático Nacional (FDN) y que éste alcanzara una gran votación en 1988-, y precisó el acceso a los medios de comunicación y recursos económicos; incrementó el número de diputados plurinominales de 100 a 200, conservando en 300 el número de los diputados uninominales y, como ya se mencionó, dispuso la renovación del Senado por mitades cada tres años.

¹⁰ Macario Schettino (2007); "Cien años de confusión. México en el siglo XX", Taurus, México.

¹¹ Luisa Béjar, *op. cit.*, 2004.

funcionamiento interno (ley inexistente hasta 1979).

Fue hasta 1981 cuando se pone en práctica la reforma de 1977, donde el panorama político no sufre mayores embates, ya que se mantiene la mayoría priísta aunque con índices más reducidos (pasó de 83% de curules a 75% de asientos en la Cámara de Diputados donde surtiría efecto la reforma, no así en la de senadores donde aún no existía cabida para la oposición). Es decir se mantenían las mayorías necesarias para gobernar sin ninguna restricción. A pesar de esto, se debe mencionar que las críticas y el descontento social dieron la pauta para el inicio de la alternancia en algunas ciudades importantes del país a manos del Partido Acción Nacional.¹² Al mismo tiempo, a finales de los ochenta el régimen sufriría la ruptura de la elite gobernante con la salida de un destacado grupo de priístas vinculados al grupo de Luis Echeverría por la disputa de la candidatura presidencial (disputas que no se habían presentado desde 1934).

Valencia Escamilla (2010-b) comenta que debido al nivel de competencia que iba adquiriendo el sistema de partidos, así como por el fortalecimiento de la organización autónoma entre amplios grupos sociales el proceso de cambio, a veces gradual, a veces súbito, se prolongó hasta los años noventa. Durante este tiempo disminuyó la capacidad de iniciativa e intervención política del Estado y de la autoridad presidencial, gracias al diseño y establecimiento de estructuras electorales en proceso de formación. Por lo que la histórica hegemonía del PRI empezaba a mermar significativamente. La pluralidad social propició la diversidad política y una vitalidad sin precedentes de la participación electoral y de la competencia por el voto.¹³

¹² Desde 1986 el PAN gobernaba tres importantes ciudades: Ensenada, Ciudad Juárez y León, no pasaría mucho tiempo antes de que este partido gobernara los estados de dichos municipios: Baja California, Chihuahua y Guanajuato.

¹³ Laura Valencia, *op. cit.*, 2010-b.

4.1.2 Cambio institucional y pluralidad política en el Congreso mexicano

Según Cortez (2015) en el año 1988, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no obtuvo una mayoría calificada¹⁴, el Poder Legislativo mexicano cobró relevancia en los procesos políticos del país. La transición democrática erosionó al presidencialismo propiciando la pluralidad política y la fragmentación del poder, lo que restableció los pesos y contrapesos contenidos en la Constitución de 1917.¹⁵ Desde entonces, el órgano legislativo se ha vuelto, cada vez más, un actor de mayor peso y presencia en el régimen mexicano al convertirse en un espacio de expresión de la pluralidad.

El Poder Ejecutivo no sólo ha dejado de jugar un papel fundamental en el proceso legislativo a partir de 1988, sino que además, la descentralización política ha obligado a los legisladores a crear una reputación personal frente a los distintos actores con capacidad de dar continuidad a su carrera política. El sistema político mexicano ha experimentado transformaciones que han afectado hondamente al Poder Legislativo.¹⁶ En este contexto se pueden identificar tres tipos de transformaciones: electorales; institucionales y de producción legislativa

El sistema político mexicano empezó a padecer los estragos de la desconfianza electoral y las transformaciones que apuntaban hacia la descentralización del poder desde 1988. Los resultados electorales ese año mostraron que el sistema político, hasta entonces fundado en un partido casi único, había llegado a su límite en cuanto a su forma de articular la representación. De esta forma empieza un periodo en el que

¹⁴ Mayoría calificada Es aquella donde se exige un porcentaje especial de votación. En el Congreso mexicano ésta corresponde a las dos terceras partes, cuando menos, de los legisladores que se encuentran presentes en el salón de plenos de alguna de las cámaras al momento de tomar una decisión o realizar una votación. Considerando que la Cámara de Diputados está integrada por 500 legisladores, se requieren 334 votos para alcanzar una mayoría calificada –o un número menor, según el total de asistentes a la sesión–; en la Cámara de Senadores se requerirían 85 de 128 legisladores para lograr dicha mayoría. [En línea] recuperado de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=152>, consultado en octubre 2015.

¹⁵ Josafat Cortez Salinas (2015); “El poder legislativo en México: entre la fortaleza institucional y la debilidad política”; *Revista casa del tiempo*, Volumen II, Época IV, Número 13; Febrero 2015; UAM, México

¹⁶ Luisa Béjar (2012); “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 4, octubre-diciembre, 2012, UNAM, México

la competencia electoral es el principal elemento en la lucha por el poder.

Ante una probable crisis política, la respuesta del gobierno fue el inicio de una época de “reformismo autoritario” que garantizara el control sobre las elecciones.¹⁷ Esto ocurrió en las subsecuentes reformas electorales de 1991, 1993 y 1994, cuya función fue certificar los triunfos del partido oficial, por ejemplo, la reforma de 1986, abrió la posibilidad de presentar candidaturas comunes, sin embargo, el aumento de diputados de representación proporcional a 200, le dio la posibilidad al partido en el gobierno a obtener asientos por esta fórmula, (se debe recordar que la ley de 1977, omitía al partido mayoritario de este beneficio).

Este nuevo esquema de reparto denominado “cláusula de gobernabilidad”, sostenía que en caso de que ningún partido obtuviese la mayoría absoluta (50% más uno) se le asignaría al partido de mayor número de votos curules de representación proporcional adicionales que sumaran la mayoría absoluta de escaños en la cámara. El cálculo del gobierno federal fue oportuno, dado que las elecciones de 1988, las más competidas de la historia del país, le dieron al partido del presidente el 52% de las curules de la Cámara de Diputados; es decir, como se mencionó, por primera vez en mucho tiempo, perdía la mayoría calificada y conserva la mayoría absoluta¹⁸, gracias a la reforma implementada por el Ejecutivo en 1986.¹⁹

Importantes reformas electorales fueron llevadas a cabo durante la década de 1990; puede afirmarse que durante ese periodo las primeras cuatro reformas formaron parte del diseño electoral como el proceso de transformación por el cual

¹⁷ Alonso Lujambio (1995); “Federalismo y Congreso en el cambio político de México”, UNAM/IIJ, México, 1995.

¹⁸ Mayoría absoluta: Porcentaje de votación correspondiente a la mitad más uno de los integrantes de alguna de las cámaras al momento de tomar una decisión o realizar una votación.

¹⁹ Pese a la “apertura” política iniciada en 1963 los grupos opositores, nunca había tenido acceso real a la representación, en 1963 apenas ocuparon el 4.7% de los asientos en la cámara baja, la reforma electoral de 1977-1978, incrementó las curules obtenidas por la oposición a 17% y arriba del 25% en promedio de 1979 a 1987. No será sino hasta 1988 cuando la oposición obtiene un histórico 48 por ciento (pese a la cláusula de gobernabilidad impuesta por la reforma de 1986). Cf. Laura Valencia, (2005); “La Disciplina Parlamentaria en México: la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados”, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, México

las organizaciones adquieren valor y estabilidad,²⁰ dado que las instituciones dan soluciones a controversias que se resuelven en los espacios de la política. Es así como las primeras reformas (1989, 1993, 1994 y 1996), fueron implementadas para hacer de los procesos electorales, así como de las instituciones encargadas de organizarlos, verdaderos creadores del cambio político.

A partir de la reforma electoral de 1989²¹, se hace posible la creación de una autoridad electoral semiindependiente del gobierno,²² encargada de organizar las elecciones (se crea en 1990 el Instituto Federal Electoral —IFE—), se emite la credencial para votar con fotografía, al tiempo que se prohíben las coaliciones electorales. La reforma de 1993 esclarece los términos financieros de la competencia electoral al crearse una normativa sobre financiamiento privado. La reforma de 1994 dio un paso a la autonomía del IFE respecto de la designación de los consejeros electorales que corre a cargo de la Cámara de Diputados.

Este fue el primer paso a la autonomía plena del órgano electoral respecto del Poder Ejecutivo. Estamos ante la primera transformación del Poder Legislativo: la electoral. Dado que la reforma de 1996 establece que el presidente del IFE deja de ser el Secretario de Gobernación (a su vez designado por el Presidente de la República). Ahora esta atribución pasaría a manos de los partidos políticos en la

²⁰ Para Goodin (2003), el proceso de transformación institucional mediante el diseño se puede producir por diversas razones: por accidente, es decir, el cambio ocurre por contingencia o por puro azar; por evolución, se refiere a las transformaciones en las que ocurren cambios selectivos normalmente de naturaleza competitiva que determinan la supervivencia institucional, en lo referente a su durabilidad; finalmente las transformaciones suceden por intención, mediante una intervención deliberada, por parte de agentes dotados de mecanismos de decisión interna para determinar planes de acción. Cf. Robert Goodin (2003); “Las instituciones y su diseño”, en Goodin (compilador) *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona.

²¹ Carlos Salinas de Gortari a inició esta reforma electoral, entre 1989 y 1990, que incluyó cambios constitucionales y la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la cual, inesperadamente, se convirtió en la primera de una serie de reformas electorales que alcanzaron su culminación en 1996, como veremos más adelante. Cf. Gustavo Meixueiro e Iván Pliego (2010); “Reformas electorales en México: evolución y pendientes”; Cámara de Diputados-CESOP; México.

²² La autoridad electoral hasta entonces es semiindependiente porque hasta 1995, el ciudadano presidentes Ejecutivo, no es sino hasta 1996 cuando el presidente del IFE es designado por votación en la Cámara de Diputados. Como el IFE es un órgano colegiado, los consejeros que acompañan al consejero presidente son designados por la misma cámara baja pero desde 1994.

Cámara de Diputados. Al mismo tiempo se establece un nuevo sistema de medios de impugnación dado que el Tribunal Electoral -órgano especializado que conoce de impugnaciones y valida los resultados electorales- pasa a formar parte del Poder Judicial, lo que extiende el control del Tribunal Electoral a todas las autoridades electorales, tanto federales como regionales.

Esta reforma abrió paso a nuevas reglas de competencia y equidad entre los partidos: se incrementó el porcentaje del umbral electoral de 1.5% a 2%; se aumentó el monto del financiamiento público (en casi 600%), y con ello, mayor equidad en la distribución. Al tiempo que se ajustaron las fórmulas de representación en el Congreso, se estableció un techo de sobrerrepresentación del 8%, mientras que en la Cámara de Senadores se inyectó mayor pluralismo a la asamblea mediante la elección adicional de senadores por el principio de representación proporcional, aumentando su número que pasó de 64 a 128²³ (Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997). Hasta aquí se puede distinguir un tipo de cambio en el sistema político electoral proveniente de cambios en la legislación, lo que se tradujo en una mayor pluralidad política en el Congreso, así como reglas de juego más claras con un árbitro independiente del Poder Ejecutivo y una representación más fortalecida producto de una mayor competencia electoral

Un segundo tipo de transformación del Poder Legislativo fue el institucional, a través del cual se favorecieron las condiciones para que los partidos obtuvieran un mayor número de curules. De acuerdo con Valencia (2012-a) el nivel de ganancia electoral de los partidos distintos al PRI fue mejorado gracias a la introducción de cambios institucionales.²⁴ De esta manera tenemos que mientras que en la Cámara de Diputados el incremento fue notable a partir de 1994, en la de Senadores no se dio

²³ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg (1997); “La reforma electoral de 1996: Una descripción general”. Edit. FCE; México.

²⁴ Laura Valencia (2012-a); “La dinámica histórica del proceso de formación y consolidación del poder Legislativo en México”; en Soto Reyes, Ernesto, *La Democracia y el Sistema Político en México*; UAM, México.

sino hasta la reforma de 1996, cuando las condiciones de representación favorecieron a los partidos distintos al oficial. Para el caso del PAN se observa un incremento del 8% de sus curules en la Cámara de Diputados en el periodo de 1991 a 1997; mientras que el mismo partido en el Senado incrementó el 24% de sus escaños. Así también, el PRD, durante ese mismo periodo pasó de ocupar el 8.2% a un 25% de las curules en la Cámara de Diputados y de 6.25% a 12.5% en la de Senadores. En cambio, el PRI disminuyó sus posiciones en 17% en la Cámara Baja y casi 38 puntos en la Cámara Alta. Sin embargo, a pesar de que en 1997 el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, no fue así en el Senado, ya que conservó la mayoría con un 60% del total de los escaños.

Estas reformas cambian el contexto político, en primer lugar del gobierno dividido y en segundo la alternancia, donde se observó al PRI a convertirse en oposición en el año 2000, aunque las posiciones perdidas no fueron a tal grado de desaparecer completamente el poder que ejercía, ya que siguió conservando alrededor del 40% de las curules en la Cámara baja.

Después de estas reformas, se observa que la oposición aumentó y se afianzó electoralmente, así como en su trabajo dentro del poder legislativo, ya que, tanto el PAN y el PRD incrementó la cantidad de iniciativas presentadas, para dar paso así al tercer tipo de transformación del Poder Legislativo. El ejecutivo, al tener menos posibilidades de que sus iniciativas fueran dictaminadas y votadas favorablemente, dejó de presentarlas a través de su canal natural, el PRI.

A partir de aquí se puede decir que el trabajo de la oposición en el Legislativo, a pesar de contar con una mayoría absoluta por parte del PRI, fue fructífero en términos de iniciativas aprobadas: el PAN con ocho iniciativas en la LIV Legislatura (1988-1991), el PRD con cinco en la LV legislatura (1991-1994) y nuevamente el PAN con siete durante la LVI (1994-1997); esta última, incluso, rebasó a las presentadas por el PRI.

De acuerdo con Valencia (2006) “...el sistema político mexicano empezó a experimentar transformaciones que perfilaron a los partidos políticos -antes marginados- hacia la lógica de la competencia electoral a lo largo de esta primera etapa de innovaciones, al tiempo que se producía un fenómeno de descentralización del poder en manos del presidente en turno y que avanzaba en todas direcciones: hacia los partidos políticos, hacia los estados de la federación, y hacia las instituciones que iban adquiriendo autonomía de gestión”.²⁵

La pluralidad del sistema político conllevó a la pluralidad de la representación política reflejada principalmente en el Congreso. Este fenómeno ha contribuido a profundizar la discusión y análisis de iniciativas y proyectos de ley, tanto en comisiones como en el Pleno de una manera más plural y con mejores argumentos. El resultado han sido leyes con un mayor grado de consensos y de participación política, en cuanto a discusión y debate, respecto de lo que ocurría antes de 1988, por lo que se puede asegurar que la institucionalización del Poder Legislativo se fortaleció.

4.1.3 El gobierno dividido en México

Como se ha menciona en el subtema anterior, a partir de 1997 la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados está conformada por un sistema de partidos competitivos, dada una composición plural y en la que el partido del presidente en turno ya no cuenta con la mayoría absoluta (67%). Esto da paso a un escenario denominado “de gobierno dividido”²⁶, es decir, el Poder Ejecutivo pertenece a un partido diferente de la mayoría de los integrantes del Poder Legislativo. (Véase cuadro 1).

²⁵ Laura Valencia (2006); “Puntos de veto en la relación Ejecutivo-Legislativo”; *Revista Sociológica*, año 21; número 62, septiembre-diciembre de 2006, pp. 43-78

²⁶ Existen dos variedades de gobierno dividido: a) cuando ni el partido del presidente, ni ningún otro goza de la mayoría en una o en ambas cámaras y, b) cuando existe un control repartido entre el Congreso por uno de los partidos y el Ejecutivo por otro.

Al escenario anterior se suma el hecho de que al final de la Legislatura LVII, en el año 2000, concurren las elecciones presidenciales en las que obtiene el triunfo una fuerza política diferente a la del Presidente saliente; es decir, al Partido Acción Nacional. Según Valencia (2010-b) se inaugura una nueva experiencia en donde el nuevo gobierno se enfrentó a un sistema político multipartidista, mixto, sin reelección, con un Congreso bicameral simétrico y gobierno dividido.²⁷

Vicente Fox fue el primer presidente mexicano que gobernó sin las canonjías que tenían hasta entonces los presidentes. Entre las principales características de su gobierno están que su mandato fue acotado; el poder estuvo diseminado; no contó con una mayoría en el congreso para respaldar sus propuestas de ley y de políticas públicas, y sin instrumentos jurídicos constitucionales suficientes como para responder eficazmente a las demandas de la población.²⁸ Estas condiciones de gobierno con viejas instituciones y nuevos actores ocasionaron serios problemas para hacer un gobierno fluido, incluso, para algunos expertos, se llegó a la parálisis gubernamental durante el sexenio 2000-2006. A pesar de estas experiencias, se puede decir que el Congreso se fortaleció con este ejercicio de interlocución-negociación con el Ejecutivo a través de las distintas fracciones parlamentarias que lo conformaron. De una manera incipiente, podemos apreciar aquí los primeros esfuerzos de trabajar en coalición entre diferentes poderes y partidos políticos. (Véase cuadro 1).

En el año 2000 Vicente Fox propuso reformar al Estado mexicano tras el fin de la hegemonía priísta en la presidencia de la República²⁹. Porfirio Muñoz Ledo presidió la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado dentro del equipo de

²⁷ Laura Valencia, *op. cit.*, 2010-b.

²⁸ A pesar de que el Partido Revolucionario Institucional pierde la presidencia, durante todo el sexenio panista, el PRI, mantuvo cierta fortaleza electoral que le daba el calificativo de primera minoría y lo convirtió en el principal negociador de la agenda legislativa propuesta por Vicente Fox.

²⁹ Sin embargo era una exigencia de la sociedad desde la década de 1960 y tras varios intentos parciales desde entonces.

transición del gobierno entrante. Sin embargo, pocos fueron los resultados ya que esta iniciativa no prosperó, a pesar de que dicha comisión presentó resultados de foros de consulta en 2001. Entre los principales temas que se trataron están: derechos humanos; objetivos económicos y sociales del Estado; representación política y democracia participativa; forma de gobierno y organización de los poderes públicos; federalismo, descentralización y autonomías y, constitución y globalidad.³⁰ A finales del sexenio de Vicente Fox vuelve a reactivar la iniciativa hacia la Asociación Nacional para la Reforma del Estado con resultados igualmente fallidos.

Posteriormente, las elecciones federales de julio de 2006 fueron las más competidas de la historia moderna del país. El candidato ganador fue Felipe Calderón Hinojosa del Partido Acción Nacional, quien obtuvo el triunfo con apenas una ventaja del 0.56% equivalente a 234 mil votos de diferencia con el candidato que lo antecedió en la preferencia electoral.

Una vez más, estamos ante un escenario de gobierno dividido con pluralidad política, ya que el Presidente no contó con una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, a pesar de que su partido tuvo la bancada más numerosa.³¹ (Véase cuadro 4.1).

Debido a lo competido de las elecciones y como secuela electoral la sociedad se polarizó a tal grado de poner en entredicho la naciente democracia, la gobernabilidad y la hasta ahora presente estabilidad política. Entonces, estas elecciones del año 2006 mostraron que existió incertidumbre, tanto en la institución electoral como en la representativa, ya que mostraron debilidad para manejar la crisis que provocó este ejercicio electoral.

Lo anterior dio pie a la discusión sobre la búsqueda de un nuevo diseño institucional dirigido por los líderes del régimen anterior, es decir por el PRI, quienes

³⁰ Cf. Porfirio Muñoz Ledo (coord.) (2001); “Comisión de Estudios para la Reforma del Estado”; UNAM; México.

³¹ En la LX Legislatura (2006-2009) el PAN tuvo 206 curules, mientras que el PRI 106 y el PRD 127. En el Senado el PAN contó con 52 escaños; el PRI 33 y el PRD 26.

toman la iniciativa de proponer e iniciar la propuesta de la Ley para la Reforma del Estado³² signada el 14 de noviembre de 2006, en un nuevo escenario de gobierno dividido, en la que se plantea modificar una vez más las reglas del juego.³³

La Reforma del Estado fue un elemento muy importante para el fortalecimiento de la institución legislativa debido a que es ella, a través de sus fuerzas políticas, quien organizó, coordinó y procesó las propuestas e iniciativas de los distintos actores políticos, sociales, económicos y académicos para ser plasmadas en iniciativas de ley presentadas al Congreso para su tratamiento en el procedimiento legislativo. Esto le dio una gran relevancia a esta institución y a su vez la fortaleció al ser el ente principal y quien validó y concretó, en acuerdos consensados, las inconformidades y propuestas para plasmarse en leyes.

Ya iniciado el sexenio de Felipe Calderón, el proyecto es retomado y llevado adelante a través del grupo parlamentario del PRI en el Senado con el objetivo de llevar a cabo una amplia consulta que culminó en la Ley para la Reforma del Estado³⁴

Sin duda, la Reforma del Estado es para el Poder Legislativo un fuerte sustento para la institución en sí, ya que es ella quien la capitaliza, la coordina y la transforma en una serie de reformas, con objetivos y plazos, de las que derivan posteriores reformas legales en las distintas áreas normativas de acuerdo con la temática planteada.

³² Cf. Arámbula Reyes, Alma (2007) “Ley para la Reforma del Estado. De la presentación de la Iniciativa, a la publicación de la Convocatoria de la Consulta Pública”; Cámara de Diputados, Servicio de Investigación y Análisis [En línea] recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir/DIR-ISS-06-07.pdf>, consultado el 26 de julio de 2015.

³³ Según Valencia (2009) en la propuesta de ley, se establecen los lineamientos básicos para la conformación de las mesas de diálogos institucionalizadas como comisiones y subcomisiones, encargadas de poner en marcha el proceso de discusión y conclusión para la reforma del estado, a fin de evitar los desacuerdos producidos durante el sexenio anterior y tratar de obtener acuerdos efectivos. la temática a discutir, la propuesta del PRI, establecía cuatro temas básicos: Régimen de Estado y de Gobierno; democracia y sistema electoral; federalismo y reforma del Poder Judicial. En la medida que la ley es sometida al proceso legislativo y aprobada en el mes de marzo de 2007, se adiciona el tema de las garantías sociales. Cf.; Valencia, Laura (2009); “Cambio político, gobernabilidad y reforma del estado en México”; en *Congreso Redipal “Virtual II”*; Cámara de Diputados, México.

³⁴ Publicada el 29 de marzo de 2007 en el Diario Oficial de la Federación. Conocida también como la “Ley Beltrones” por ser el principal impulsor.

De esta forma, el Poder Legislativo refuerza su vocación de espacio político de negociación, consensos, representación, control de los poderes y creador de cuerpos normativos; facultades y funciones que por muchos años no había ejercido, y que a partir de 1997 empieza a ensayar y para transformarse en un ejercicio de fortalecimiento institucional constante, aunque no con suficientes resultados.

Cuadro 4.1. Composición de la Cámara de Diputados, 1997-2012

PARTIDO	LEGISLATURAS (Porcentaje)				
	LVII (1997-2000)	LVIII (2000-2003)	LIX (2003-2006)	LX (2006-2009)	LXI (2009-2012)
PRI	48	42	45	21	47
PAN	24	41	30	41	29
PRD	25	10	19	25	14
PVEM	2	3	3	3	4
PT	1	2	1	2	3
PSN	-	0.6	-	-	-
PAS	-	0.4	-	-	-
CDPPN	-	0.6	1	3	1
PANAL	-	-	-	2	2
PASDC				1	-
Total	100	100	100	100	0

Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados en Infopal [En línea] recuperado de http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html el 24 de agosto de 2014.

Al hacer un balance del periodo pluralidad política y de gobierno dividido (1997-2012) se puede observar en el Cuadro 4.1 que en ninguna legislatura federal del Congreso el partido del presidente contó con mayoría absoluta; es decir, nunca tuvo –a diferencia de legislaturas anteriores a 1997- más del 67% de legisladores del mismo partido que el del presidente, por lo que la aprobación de leyes tuvo que ser producto de negociaciones entre los grupos parlamentarios.

En la Cámara de Diputados el grupo parlamentario del partido del presidente pasa de ser primera minoría en la Legislatura 1997-2000 a segunda minoría en tres

de las cuatro legislaturas posteriores (2000-2003; 2003-2006; 2009-2012), excepto en la legislatura 2006-2009 que fue primera minoría.³⁵

En el caso del Senado el comportamiento de su composición fue más irregular. El partido del presidente pasó de tener una mayoría del 60% en la legislatura 1997-2000 a ser una segunda minoría en las legislaturas 2000-2003 y 2003-2006 con un 35.9%. Tuvo una recuperación en las siguientes dos legislaturas 2006-2009 y 2009-2012 al pasar a ser la primera minoría con un 40.6% de legisladores.

Otro elemento que se observa al pasar de la legislatura de 1997-2000 a las posteriores cuatro legislaturas en el periodo 2000-2012 es la instauración de un Congreso plural, al incrementar del número de partidos representados en el Congreso, al pasar de cinco a ocho; por lo que las negociaciones se tuvieron que hacer con un mayor número de actores políticos. Con esas transformaciones el Ejecutivo perdió el papel preponderante que tenía en el proceso legislativo de la elaboración de las leyes. De esta manera consolida a la institución y la fortalece en las funciones que por mucho tiempo no había ejercido, tales como la legislativa y el control hacia el Ejecutivo.³⁶

Las nuevas circunstancias que marcaron la pluralidad política en el Congreso y el gobierno dividido, propició un rápido aprendizaje de nuevas formas de colaboración para transitar de un congreso obstruccionista a otro colaborativo. En ocasiones los grupos parlamentarios apoyaban las propuestas del Ejecutivo y otras, los proyectos provenientes de ellos mismos, observándose un equilibrio.

En el siguiente apartado se analiza y describe el proceso de institucionalización del Poder Legislativo en México.

³⁵ Alberto Escamilla Cadena, y Enrique Cuna Pérez (2014); “El presidencialismo mexicano. ¿Qué ha cambiado?”; UAM-I. Porrúa; México.

³⁶ *Ibid.*

4.2 Segunda parte: institucionalización del Congreso

En el Congreso mexicano es donde se manifestaron en mayor medida las reformas político electorales del apartado anterior, dado que por su amplia estructura y pluralidad, es el escenario donde se pueden observar los cambios que cada una de las reformas permitía reflejar en la composición de fuerzas políticas.

El camino de la institucionalización del Poder Legislativo es relativamente reciente. Si bien las reformas a las leyes político-electorales inician en 1963, es a partir de 1999 cuando culminan en la reforma a la Ley Orgánica del Congreso³⁷ y constantemente modificada hasta el día de hoy. La mayoría de los cambios tienen que ver con modificación del número de comisiones, composición y tareas estipuladas de ambas cámaras; creación de los centros de estudios de la Cámara de Diputados; periodos de sesiones del Congreso; conformación de grupos parlamentarios, agendas legislativas y acuerdos de mayorías parlamentarias; atribuciones y funcionamiento de la Mesa Directiva, la Jucopo y la Conferencia de la Cámara de Diputados; procedimiento para la integración del Consejo General del IFE y consejeros; funcionamiento y atribuciones de la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados; procedimientos para la aprobación del presupuesto de Egresos de la Federación; y colaboración de la Cámara de Diputados con la Suprema Corte en relación con los juicios de amparo, principalmente.³⁸ Todo ello lo podemos identificar y encuadrar en una serie de variables, que para efectos de este análisis, más adelante se describen.

La *institucionalización del poder* es una categoría relativamente reciente, que se manifiesta cuando maduran y se consolidan en una sociedad ciertas instituciones políticas; o sea, modelos de comportamiento y reglas de conducta considerados como

³⁷ Publicada en Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999.

³⁸ La Ley Orgánica ha tenido 32 modificaciones y/o adiciones desde 1999. [En línea] recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg.htm> , consultado el 29 de abril de 2016

correctos y convenientes, de aceptación general, que con el correr del tiempo se protegen por normas jurídicas.³⁹

Se puede entender también a la *institucionalización del poder* como un proceso de transformación de un grupo, práctica o servicio, desde una situación informal e inorgánica hacia una situación altamente organizada, con una práctica estable, cuya actuación puede predecirse con cierta confianza, e interpretarse como la labor de una entidad dotada de personalidad jurídica propia, con continuidad y proyección en el tiempo.⁴⁰

Por lo que la *institucionalización de la representación* se refiere al proceso mediante el cual una asamblea representativa adquiere atributos institucionales a lo largo del tiempo con el fin de obtener capacidad de influencia en las decisiones legislativas.

Polsby (1968) plantea un proceso de institucionalización del Congreso de los EEUU a través de tres elementos: autonomía política y técnica, que implica la distinción de la organización de su entorno; complejidad y estructura interna, donde las funciones internas del Congreso son explícitas y regulares; y la universalidad de los procesos internos, de modo que las reglas sean seguidas y que los sistemas “meritocráticos” remplacen al favoritismo y al nepotismo.⁴¹

De acuerdo con Ferrano (2006) la consolidación de la *institucionalización de un Parlamento* reside no sólo en los poderes con que cuenta legalmente, sino también en la estructura organizativa que soporta y apoya a la institución representativa. Por lo que la institucionalización es un proceso mediante el cual una legislatura poco

³⁹ Rodrigo Borja; Enciclopedia de la Política. [En línea] recuperado de <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=&por=i&idind=815&termino=>, consultado el 4 de octubre 2015.

⁴⁰ Edumed.net enciclopedia Virtual. [En línea] recuperado de <http://www.edumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=355> consultado el 4 de octubre 2015.

⁴¹ Nelson W. Polsby, “The Institutionalization of the US House of Representatives” in *American Political Science Review*, vol.62, núm.1, US.

profesional, inestable y disfuncional llega a convertirse en una institución con autonomía política y técnica, con estabilidad e influencia en los asuntos públicos en concordancia con los otros poderes de la Unión.⁴²

Khemvirg Puente (2010) apunta que la *institucionalización de una legislatura*, tiene efectos visibles en el desempeño de los legisladores en el ejercicio de la función parlamentaria, porque garantiza no sólo niveles de independencia política aceptables respecto de los otros poderes, sino también capacidad técnica y organizacional para influir en las decisiones legislativas y estabilidad en sus procedimientos internos.⁴³ El proceso de institucionalización es observable a partir de una serie de variables – explicadas adelante- que pueden ser identificadas para el caso del Congreso mexicano como guía para contrastar el grado o no de institucionalización que ha tenido.

Se puede decir que Congreso mexicano ha transitado el proceso antes descrito ya que como señala Valencia (2012-a) en los últimos 20 años ha sufrido transformaciones que lo han llevado a transitar de un comportamiento “pasivo” a otro “activo”, y en ocasiones “proactivo”, en la que se ha padecido del obstruccionismo y de la volatilidad de algunas políticas, al tiempo que manifiesta una alta capacidad propositiva que, en algunas ocasiones, han ayudado a orientar las políticas gubernamentales, como en el caso del Pacto por México de 2012.⁴⁴

De lo anterior se desprende que un congreso “activo” debe estar dirigido por normas escritas que dejen en claro y delimiten el papel de los congresistas en el proceso legislativo-parlamentario, así como el papel y tareas de la estructura

⁴² Agustín E. Ferrano (2006); "Control parlamentario sobre la implementación de políticas públicas. El (escaso) aporte del Congreso a la eficiencia administrativa en América Latina", en *Revista Chilena de Administración Pública*. Número 8, pp. 80-111

⁴³ Khemvirg Puente (2010); “Aspectos teóricos sobre la institucionalización legislativa contemporánea” en *La investigación disciplinaria. Balances y perspectivas, Memoria del II Congreso de Investigación Multidisciplinaria*, FES Acatlán/UNAM, México.

⁴⁴ Laura Valencia Escamilla, (2012-b); “Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. De la dependencia a la autonomía del Congreso de la Unión”; en *Congreso Redipal “Virtual V”*, Cámara de Diputados, México.

organizativa de la institución y los sistemas informacionales, de investigación y técnicos con los que cuente la legislatura.

Para la presente investigación se tomarán como principales variables de estudio algunas de las planteadas por K. Puente (2016)⁴⁵, autor que recopila y sistematiza los conceptos y categorías de otros autores que, junto con las observaciones propias y de Valencia (2012)⁴⁶, las cuales nos ayudan a estudiar el fenómeno del proceso de institucionalización del congreso mexicano. Estas variables son: 1) *autonomía política y técnica*; 2) *procedimientos y normatividad internos*; 3) *profesionalización de elites parlamentarias y órganos de apoyo*; 4) *estabilidad y permanencia de la estructura organizacional* y 5) *sistemas informacionales internos*.

La variable *autonomía política y técnica* se refiere a la capacidad que tiene el Poder Legislativo para autogobernarse y actuar de manera independiente respecto de los otros dos poderes; así como tener la capacidad –recursos humanos, técnicos y financieros- para poder desarrollar sus labores básicas de representación, legislativa y de vigilancia de una manera eficaz con el menor costo político.

En cuanto a la variable *procedimientos y normatividad internos* tenemos que es el andamiaje reglas escritas desde lo general hasta lo particular para que la institución funcione orgánicamente de manera interna y externa en relación con los demás poderes de la Unión. No tan solo se refiere al marco legal, Constitución Política y Ley Orgánica, sino a los Códigos, Estatutos, Manuales, Normas y Reglamentos Internos de la Cámara de Diputados.

La *profesionalización de elites parlamentarias y órganos de apoyo* es el grado de especialización en ciertas áreas o rutinas que los principales representantes de las

⁴⁵ Khemvirg Puente (2006); “Institucionalización legislativa del bicameralismo mexicano”; en Mario Téllez (coord.), *El Poder Legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho*, UAM/ITESM/Poder Legislativo del Estado de México, México.

⁴⁶ Laura Valencia Escamilla (2012-a); “La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas”, en *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, vol. 8, núm. 16, ITESM, agosto-diciembre, México.

fuerzas políticas han desarrollado a partir de ejercer propiamente sus funciones como institución legislativa, que por lo regular quienes más lo han hecho son los legisladores plurinominales. Pero también se refiere a esos cuadros técnicos que presiden y apoyan a los órganos políticos y técnicos como la Jucopo, Mesa Directiva, Secretarías General, de Servicios Financieros y de Servicios Parlamentarios.

La variable *estabilidad y permanencia de la estructura organizacional* indica hasta qué punto la institución garantiza un desarrollo creciente y permanente del personal en general, con criterios claros y efectivos de ascenso que permitan superación y especialización constante a través de un sistema de incentivos y desincentivos, independientemente de los periodos de transición o cambios de legislaturas.

Los *sistemas informacionales internos* se refieren a la estructura de sistemas que proveen apoyo con información especializada y selecta para alimentar a las áreas de toma de decisiones para el desarrollo del trabajo parlamentario o que informan hacia fuera sobre las actividades de la institución. Estas se dividen en dos: las que dan información hacia el interior como lo son los servicios de Biblioteca, y centros de estudios básicamente; y hacia el exterior tenemos la Unidad de Transparencia; el Canal del Congreso; la Gaceta Parlamentaria y el Diario de los Debates.

4.2.1 Proceso de institucionalización del Poder Legislativo

A continuación se explica el proceso de institucionalización del Poder Legislativo en México, para lo cual se toma como base cronológica a partir de la Legislatura de 1997-2000 y como variables las antes citadas por K. Puente.

Como antecedente tenemos que el proceso de fortalecimiento institucional inicia en 1979 cuando el Poder Legislativo se dio a la tarea de llevar a cabo el paso en la autonomía política que se materializó la creación de la primera norma que regula la estructura y el funcionamiento del Congreso. Esto debido a los reclamos de

los partidos de oposición al PRI y de presiones internacionales para dar paso a las diferentes expresiones políticas. Se modificó el artículo 70 Constitucional a fin de dotar al Poder Legislativo con un mayor fortalecimiento mediante la emisión de su propia norma. Es así como nace la primera Ley Orgánica del Congreso General. En este caso estamos hablando de la variable *autonomía política* que cimienta la fortaleza institucional del Poder Legislativo al proporcionarle la oportunidad de regirse y organizarse de manera autónoma respecto de los poderes Ejecutivo y Judicial.

Sin embargo, la vida política de México continuó evolucionando y con la demanda de mejores instituciones, y así fue que en 1994 se introdujeron importantes reformas a la Ley Orgánica de 1979.⁴⁷

El contexto en el que se desarrolló la reforma a la Ley Orgánica de 1979 se debió a dos razones: por las numerosas mutaciones constitucionales acumuladas en el curso de los años y de su desempeño y por la existencia de un nuevo equilibrio de fuerzas en la composición de las cámaras federales a partir de 1988, elección federal en la cual el partido del Presidente perdió la mayoría que había tenido por más de seis décadas, que le permitía llevar a cabo, con cierta facilidad, reformas constitucionales que requerían del voto de las dos terceras partes de los integrantes de las cámaras.⁴⁸

Sin embargo, la nueva composición política en el Congreso siguió obligando a adoptar patrones legales más acorde con las nuevas necesidades de la pluralidad. Debido a esta nueva realidad se pactaron muchos acuerdos con negociaciones entre

⁴⁷ Derivada de las reformas constitucionales y legales que desde diciembre de 1992 a julio de 1994 incidieron en el ámbito de la integración, atribuciones y formas de organización del Congreso: a) La ampliación de la Cámara de Senadores a un total de 128; b) establecimiento de la calificación y declaración de validez de las elecciones por parte del IF y, en su caso, del TRIFE.

⁴⁸ Francisco José Paoli Bolio (2000); "Cuestiones Constitucionales", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*; núm. 2, Enero-Junio 2000, IIJ, UNAM, México.

los diversos grupos parlamentarios, la mayoría para el gobierno interno de la Cámara de Diputados. Estos acuerdos materializan a la variable *autonomía política interna*.

Por lo anterior, para conciliar y negociar este nuevo fenómeno, en 1991 se acordó la creación de la Comisión que se llamó de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), la cual fue un órgano de gobierno de la Cámara de Diputados cuya característica fundamental fue que reunía a los coordinadores de los grupos parlamentarios que tomaba en cuenta para diversas decisiones de la vida institucional y procedimental, acción en donde podemos ver reflejada la variable *procedimiento y normatividad interna*.

Aun así, siguió subsistiendo la figura de la Gran Comisión⁴⁹, que fue el órgano fundamental de decisión en ambas cámaras durante el siglo XX. Pero en la práctica, en la LV Legislatura (1991-1994), sobre todo en sus dos primeros años de operación, las intervenciones de esta Gran Comisión fueron muy reducidas y surgió la nueva figura denominada CRICP (integrada por representantes de cada uno de los grupos parlamentarios), coexistiendo ambas bajo la dirección del partido oficial. Con este nuevo órgano se pueden apreciar las variables de la institucionalización *autonomía política interna y procedimiento y normatividad interna*.

Con la Ley Orgánica de 1979 la instalación de las nuevas Legislaturas la hacía una comisión de legisladores de la anterior. La Mesa Directiva estaba integrada por un presidente, y un número de vicepresidentes similar al de grupos parlamentarios existentes. La duración era de un mes y la presidencia era rotada alternadamente por los vicepresidentes. Las facultades de la Mesa y de su presidente eran muy limitadas, meramente protocolarias durante las sesiones, tanto así que carecía de representación legal de la Cámara de Diputados. Los trabajos legislativos no estaban regidos por un

⁴⁹ Integrada por legisladores que representaban a la bancada del estado de la República al que pertenecían, al cual se le denominaba el *coordinador estatal*.

calendario y programación, mucho menos, existía una agenda legislativa predefinida para los periodos de sesiones.⁵⁰

En la LVII Legislatura (1997-2000) no se pudo integrar la Gran Comisión, debido a que el partido oficial no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, por lo que la CRICP fue el único órgano de gobierno de la Cámara de Diputados a cargo de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia Cámara, abonando así a la institucionalización del Congreso, también mediante la variable *procedimiento y normatividad interna*.⁵¹

El número de comisiones ordinarias era muy amplio: la Ley Orgánica de 1979 contemplaba 41 comisiones ordinarias; además se habían creado en legislaturas posteriores y en la LVII (1997-2000) otras 25 comisiones y seis comités, con lo cual había 72 comisiones y comités en la Cámara; situación dispersaba el trabajo legislativo y parlamentario en general, duplicaba muchas tareas y creaba confusión sobre muchas de las responsabilidades.⁵²

En cuanto al tema control del gobierno, se observa que no se encuentra en la Ley Orgánica de 1979, como la realización de auditorías y los procesos de juicios políticos. En ese sentido, no podemos identificar a la variable *autonomía política*. Así tampoco, con esa legislación no se podía fiscalizar los recursos de los grupos parlamentarios, situación que se identificaría con la variable *procedimiento y normatividad interna*. No existían las comisiones especiales para efectos de investigación de algún asunto para controlar al gobierno, ni las comisiones ordinarias tenían capacidad de realizar averiguaciones sobre actividades de las dependencias y entidades del Ejecutivo federal en asuntos de su ramo.⁵³

⁵⁰ Susana T. Pedroza de la Llave (2000); “La Nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 y su Funcionamiento Interno”; *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*; Número 99, septiembre-diciembre 2000, Nueva Serie Año XXXIII, III, UNAM, México.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Francisco José Paoli Bolio, *op. cit.* 2000.

⁵³ *Ibid.*

La organización técnica carecía de una estructura que fortaleciera a la institución como organización con vida propia, independientemente de las legislaturas que fueran transcurriendo. Todas las decisiones estaban sujetas a la autoridad del grupo parlamentario oficial, y por ende, a la autoridad del Poder Ejecutivo en turno. En este caso, un legislador tenía el cargo de Oficial Mayor y era el encargado de operar toda la estructura, tanto técnica como de personal para cumplir con la conducción de los trabajos parlamentarios, situación muy concentrada en una sola figura.

La Cámara de Diputados de 1979 a 1999 carecía de cuerpos especializados de asesoría e investigación que fueran apartidistas para apoyar la actividad legislativa de manera objetiva e imparcial. Mucho menos existía el concepto de especialización del personal, ni el de permanencia laboral vía un servicio de carrera profesional legislativa, debido a que no había necesidad de contar con todo ello dadas las directrices verticales que se venían del Ejecutivo vía el partido dominante.

Valencia (2012-b) reporta que el pluralismo de 1997 estableció nuevas fórmulas legislativas, del mismo modo que el monopartidismo limitó la práctica parlamentaria. Una de las primeras tareas de los grupos parlamentarios de los partidos de oposición cuando vieron incrementada su dotación de curules, por lo menos en la Cámara de Diputados -no así en la de Senadores-, fue despojar al PRI del monopolio de la organización legislativa y transferir dichos poderes a la ya citada comisión multipartidista conocida como la (CRICP)⁵⁴ y ⁵⁵ En este caso nos enmarcamos en la variable *procedimientos y normatividad internos*. De esta forma la oposición tuvo ventajas y prerrogativas antes otorgadas al PRI; por ejemplo, se abrió la agenda de asuntos legislativos, y se llevaron a debate y votación en el Pleno, iniciativas que en el pasado el PRI había bloqueado, como lo fue la reforma a la

⁵⁴ Órgano creado en la LV Legislatura (1991-1994), integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Cámara

⁵⁵ Laura Valencia Escamilla, *op. cit.*, 2012-b.

propia Ley Orgánica del Congreso.

Así mismo, en las elecciones intermedias de 1997, según Cortez (2013), el partido hegemónico al perder la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados transformó la lógica interna y obligó, como se mencionó, a una radical transformación de Ley Orgánica del Poder Legislativo en 1999, la cual en términos teóricos, preparó el terreno para continuar con el proceso de institucionalización iniciado desde 1979.⁵⁶

Ante la nueva pluralidad de la composición en la Cámara de Diputados en la legislatura 1997-2000, el ambiente político que se generó fue un tanto de conflicto y encono entre el bloque opositor y el partido oficial y, ante las lagunas legales existentes para llevar a cabo los trabajos legislativos, desencadenó una inaplazable necesidad de iniciar pláticas, acercamientos y negociaciones para adecuar el marco legal a la realidad que se estaba viviendo.

La composición plural de la Cámara baja, en la LVII legislatura (1997-2000), produjo la dictaminación de 13 iniciativas para reformar la Ley Orgánica del Congreso. Es así como se abroga la Ley Orgánica de 1979 y nace la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999. Dicha reforma contempló modificaciones a las normas que regulan las actividades del Pleno y de los órganos y servicios de carácter técnico y administrativo, que se enmarcan en lo que llamamos las variables *autonomía política y técnica*, así como la de *procedimientos y normatividad interna*.

El órgano político representativo es la Mesa Directiva se compone de manera proporcional a la representación de los partidos en el Congreso y su presidencia es rotativa.

⁵⁶ Josafat Cortez Salinas (2015); "El poder legislativo en México: entre la fortaleza institucional y la debilidad política"; *Revista casa del tiempo*, Volumen II, Época IV, Número 13; Febrero 2015; UAM, México

Otro cambio significativo fue la creación de la Junta de Coordinación Política (Jucopo)⁵⁷ que es un órgano colegiado integrado por los coordinadores de cada grupo parlamentario, cuyas decisiones se toman mediante el sistema de voto ponderado⁵⁸, donde cada coordinador representa tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario. El coordinador del grupo es el que cuenta con mayoría en la Cámara durante toda la legislatura. Si ningún grupo tiene la mayoría, la responsabilidad de presidir la Jucopo se encomienda a cada uno de los coordinadores por orden decreciente al número de curules que detentan con una duración de un año.⁵⁹ En este punto se reflejan de manera clara las variables de institucionalización *autonomía política y procedimiento y normatividad internos*.

La Jucopo se integra con todos los líderes de las fracciones parlamentarias y, en ausencia de un partido con mayoría absoluta, su presidencia se rota entre las tres principales fuerzas políticas.⁶⁰ Entre sus facultades está la de impulsar los acuerdos entre los distintos grupos parlamentarios, promover la integración de las comisiones, presentar al pleno para su aprobación el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara, asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios que viene a fortalecer la estructura organizacional y asignar recursos económicos para tareas y áreas específicas, con lo que a través de ello la Jucopo contribuye al fortalecimiento de la institucionalización identificadas con la variable procedimiento y normatividad interna.

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (Conferencia) integrada por los miembros de la Jucopo y el presidente

⁵⁷ Este órgano tuvo como antecedentes las mencionadas: Gran Comisión y la CRICP.

⁵⁸ Voto ponderado se refiere a que cada integrante de la Jucopo representa tantos votos como el número de miembros de su bancada

⁵⁹ José Francisco Paoli Bolio, *op. cit.*, 2000.

⁶⁰ Ley Orgánica del Congreso General [En línea] recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>, consultado el 15 de julio de 2015.

de la Mesa Directiva, es otra instancia de organización interna que se crea en 1999. Las atribuciones de este órgano es el establecimiento del programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo y la integración básica del orden del día de cada sesión, proponer al Pleno el proyecto de Estatuto de la Secretaría General, las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros., La Conferencia a través de estas atribuciones apuntala y contribuye al proceso de institucionalización mediante la variable procedimientos y normatividad interna.

Así también, a la Conferencia le corresponde impulsar el servicio civil de carrera, el trabajo en comisiones y someter al pleno los nombramientos de secretario general y contralor de la Cámara. De este modo se crean las bases para afianzar la estructura organizacional mediante la variable *estabilidad y permanencia*, así como la *profesionalización de órganos de apoyo*.

La Conferencia turna las iniciativas a las comisiones correspondientes, se encargan de calendarizar las sesiones de discusión y votación en el pleno, conducen los debates, asignan turnos y tiempos a los legisladores, establecen procedimientos de urgente y obvia resolución (tipo *fast track*) y pueden extender, aplazar o suspender las sesiones en el pleno. Así también tienen la facultad de convocar a periodos extraordinarios de sesiones y determinar la agenda a tratar en ellos. De esta manera controlan el flujo y ritmo del proceso legislativo, por lo que claramente, en estas nuevas actividades de la Ley observamos la contribución que hacen la *variable procedimental*.

Algunas otras funciones aparte de las de agenda, es que también negocian y proponen la integración de comisiones, cuyas presidencias controlan el trabajo legislativo y distribuyen los recursos que les son asignados. Sin embargo, otras prerrogativas de la Jucopo es la de requerir a las comisiones que reporten al pleno un dictamen y de suspender el procedimiento legislativo “regular”.

Otra facultad exclusiva que centraliza y concentra el poder en los órganos directivos, llámese Conferencia, es la de elaborar el presupuesto de cada cámara y, una vez aprobado, que cuentan con gran discrecionalidad en su distribución, tanto entre las fracciones parlamentarias como al interior de cada una de ellas. Este esquema de concentración de poder en los órganos de gobierno de las cámaras se replica al interior de cada fracción parlamentaria. Los líderes de las bancadas son quienes concentran el poder y poseen los instrumentos para disciplinar a sus miembros a través de la distribución del presupuesto de las fracciones, nombramientos, permisos, promociones, participación en las discusiones del pleno, entre otras acciones que, aunque ejercen su *autonomía política interna*, también se alejan del manejo transparente y democrático de las decisiones, facultades mal encaminadas que debilitan la institucionalización del Poder Legislativo.

Sin embargo, un aspecto no tan positivo de la organización es que su normatividad interna centraliza y concentra el poder de la agenda legislativa en los dos principales órganos de gobierno de cada Cámara: la Mesa Directiva y la Jucopo., por lo que se puede observar claramente la existencia de la variable *autonomía política interna*.

4.2.2 Primera legislatura plural 1997-2000

La apertura de los trabajos de la LVII Legislatura (1997-2000) significó un parteaguas en la vida institucional de la Cámara de Diputados. A partir de este momento se convirtió en el recinto de la pluralidad política y democrática de México de acuerdo con los resultados electorales que reflejaron el fin de la etapa en la que una sola fuerza política concentraba la gran mayoría de las curules, que fueron compartidas -en términos generales- con otras dos fuerzas políticas. Esta situación le dio por primera vez a la Cámara de Diputados una *autonomía política interna* que abrió el paso para el inicio de su institucionalización.

La integración de la Legislatura dejó al descubierto un vacío legal en cuanto a su funcionamiento interno; sus órganos de gobierno; la estructura organizacional de apoyo; y los sistemas de información y difusión de sus actividades. Todo esto obligó a los grupos parlamentarios a formalizar acuerdos complementarios para tratar de convivir en un ambiente plural con un marco normativo institucional diseñado para un congreso unipartidista, ya que la normatividad de 1979 no estaba diseñada para la vida parlamentaria con esta nueva relación de fuerzas.

Entre los primeros consensos para fortalecer la vida institucional plural de la Cámara de Diputados se encuentran: la creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas; el Canal de Televisión del H. Congreso de la Unión; la Gaceta Parlamentaria. Estas acciones aportan mucho al fortalecimiento de la institución y las podemos relacionar con la variable de estudio *sistemas informacionales internos* y la *profesionalización de las élites parlamentarias y órganos de apoyo*.

Asimismo, también se observó un gran avance para el fortalecimiento de este poder, a través de los que identificamos como la variable *procedimiento y normatividad interna*, ya que se suscribieron acuerdos para coordinar el funcionamiento de las sesiones, la integración del orden del día; la regulación de los

debates y las votaciones; así como algunos lineamientos básicos para la organización y reuniones de las comisiones y comités, lo que dará orden a los temas procedimentales y a la creación de órganos de apoyo de la institución.

4.2.3 *Ley Orgánica del Congreso General de 1999*

Las nuevas facultades del Congreso, producto de la nueva Ley Orgánica de 1999, se empezaron a ejercer a partir de la LVIII Legislatura (2000-2003), que coincidió con el inicio del sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006). Con este nuevo marco el Congreso asumió y ejerció sus facultades constitucionales participando como un contrapeso a la figura presidencial y al ejercicio del poder, situación que tiene que ver con la variable “autonomía política y técnica”. En ese sexenio, la historia del Poder Legislativo se transforma, pues logra conjuntar el ejercicio de sus facultades constitucionales en un ambiente de pluralidad y se convierte en un órgano político con fuerza ya que su actuar fue un factor determinante en la vida democrática del país. Como apunta Cortez Salinas (2013), el Poder Legislativo mexicano no siempre ha sido débil: ha sido una institución fuerte constitucionalmente y débil políticamente, pero en la actualidad es un órgano vital en el régimen mexicano ya que legisla, representa a la nación y controla el ejercicio gubernamental.⁶¹

Esta nueva Ley Orgánica de 1999 estipula cambios en cuanto a la estructura organizacional para la toma de decisiones políticas y administrativas dentro de las cámaras. Precisa y redefine a los órganos que le dan al Congreso autonomía política que continúan funcionando, así como el establecimiento de otros nuevos cuerpos técnicos, a saber: la Junta de Coordinación Política, la Mesa de Decanos, la Secretaría General, las secretarías de Servicios Parlamentarios y Servicios Administrativos y Financieros, y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos

⁶¹ Josafat Cortez Salinas, *op. cit.*, 2015.

Legislativos. Estos cambios se pueden explicar a través de dos variables: la *profesionalización de órganos de apoyo y procedimientos y normatividad interna*.

El nuevo ordenamiento contempla dos aspectos de suma importancia para un rotundo fortalecimiento del Poder Legislativo a mediano y largo plazos. Uno es la estructura de comisiones y el otro es el servicio de carrera profesional parlamentaria, que por primera vez queda estipulado oficialmente, lo que daría estabilidad y permanencia de los cuerpos técnicos, según nuestras variables; es decir, la variable del mismo nombre *estabilidad y permanencia de la estructura organizacional*.

Sin embargo, lo anterior es uno de los mayores pendientes, que si bien está plasmados en el nuevo ordenamiento desde 1999, aún no se instrumentan, pues la permanencia de la plantilla de personal técnico especializado, básicamente asesores, secretarios técnicos y asistentes parlamentarios del sistema de comisiones, aun no tienen los mecanismos para profesionalizarse y hacer una carrera especializada que garantice el rescate de la memoria institucional y continuidad de los temas que quedan trancos o incompletos en la transición de una legislatura a otra. Actualmente se sigue observando una rotación y recontractación de personal técnico cada tres años al inicio de las legislaturas desde el año 2000.⁶²

Otra de las variables de la institucionalización del Poder Legislativo que se identifica en la nueva LOGGEUM de 1999, es la que se refiere a los *sistemas informacionales internos*. Estos se han fortalecido para proveer de materia prima de calidad a las actividades de los legisladores. Principalmente para argumentar y sustentar de mejor manera los posicionamientos en las negociaciones, en el Pleno y en los dictámenes de los proyectos de Ley. Como primer antecedente tenemos que en 1998 se crea la Unidad de Finanzas Públicas (ahora, con la nueva Ley Orgánica

⁶² Según el Informe Parlamentario Mundial 2012 de la Unión Interparlamentaria-PNUD, México es uno de los países que más personal técnico, administrativo y de investigación tiene al servicio del parlamento: en primer lugar México con 7,257 empleados; Filipinas con 3,922 y la India con 3,691. Ahora bien, en cuanto al promedio de personal por cada legislador, tenemos que Filipinas tiene 12.9 empleados; Costa Rica 12.0 y México 11.6.

se amplía y se denomina Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). En 1999 nacen los centros de estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentaria (CEDIP); el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP); Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDERSA) y el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG). Así también, en 1999 se crea el Servicio de Investigación y Análisis (SIA) para atender las solicitudes de información de los legisladores y comisiones, como parte de los servicios que presta la Biblioteca Legislativa. La estructura y funcionamiento de este servicio fue copiado del existente en la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos el *Congressional Research Service Library of Congress (CRS)*.

El aspecto positivo de los centros de estudios y del SIA es que tienen la encomienda de generar información de calidad, imparcial y objetiva en apoyo a los trabajos legislativos. El aspecto negativo es que los centros de estudios tienen un comité integrado por diputados que es quien los representa políticamente, lo cual hace que no sean plenamente autónomos. Este detalle ocasiona muchas veces que la información que generan, sea un tanto sesgada política e ideológicamente. En el caso del SIA, el aspecto negativo es que tiene una estructura demasiado pequeña como para atender todas las necesidades del Congreso.

4.2.4 Sistema de Comisiones Legislativas

Retomando las variables mínimas que de acuerdo con K. Puente (2010) debe desarrollar un Congreso para cumplir con el proceso de institucionalización, es muy importante hacer un espacio al sistema de comisiones legislativas, ya que en ellas se

plasma y reflejan la especialización y la autonomía respecto del Poder Ejecutivo, en cuanto a que las comisiones se equiparan a las secretarías de Estado de ese poder.⁶³

La autonomía en las comisiones tiene que ver con *autonomía política* y *autonomía técnica*. La primera se observa en que dota y fortalece a este sistema de facultades -que no tenían antes- para realizar el trabajo de despacho de iniciativas y control de su contraparte en el Poder Ejecutivo; es decir, estar a la par de las secretarías de Estado en los asuntos de su competencia dadas las características de los temas de su área. Esto lleva implícita la *autonomía técnica* en tanto las comisiones legislativas están obligadas a dotarse de cuerpos profesionales especializados en las áreas de su competencia, así como tener centros informacionales de apoyo al interior de la institución para desempeñar los trabajos legislativos.

A partir de la LOGGEUM de 1999, se observó el fortalecimiento de la estructura de comisiones, ya que se consolida la coordinación entre los nuevos órganos políticos con los órganos técnicos, es decir, con las comisiones. Tal es el caso de las reuniones de la Conferencia⁶⁴, a las que pueden asistir los presidentes de las comisiones cuando exista un asunto de su competencia, ya que es la Jucopo la que tiene la atribución de impulsar sus trabajos y colaborar para hacer cumplir sus programas legislativos.

La composición de las comisiones fue un cambio significativo para la práctica parlamentaria, y no fue sino hasta la LVI Legislatura (1994-1997) cuando los partidos de oposición integraron estas comisiones de acuerdo con su representación en las cámaras, práctica que quedaría bien establecida en la Ley Orgánica de 1999. De esta forma la regla de proporcionalidad en comisiones

⁶³ Khemvirg Puente (2010); “Aspectos teóricos sobre la institucionalización legislativa contemporánea” en *La investigación disciplinaria. Balances y perspectivas, Memoria del II Congreso de Investigación Multidisciplinaria*, FES Acatlán/UNAM, México.

⁶⁴ Conferencia: Órgano político integrada por el presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO).

garantiza a la mayoría gobernante el control sobre la toma de decisiones, a la vez que permite a las minorías participar ampliamente. Sobre todo porque las comisiones abren la oportunidad de revisar y corregir iniciativas que los partidos políticos y el Poder Ejecutivo regularmente aprovechan, porque una comisión es un espacio para la negociación de acuerdos sobre iniciativas en curso con los partidos de oposición. Es así como el Poder Legislativo fortalece su institucionalización a través de nuestra variable de estudio “autonomía política y técnica”, ya que con el fortalecimiento de comisiones se prepara el camino para verdaderamente atender los asuntos de políticas públicas necesarios, mismos que antes de 1999, eran monopolizados por el partido dominante y el Ejecutivo que, en la práctica, se traducían en un inexistente contrapeso entre poderes.

El sistema de comisiones legislativas del Congreso mexicano se ve fortalecido a través de sus facultades de elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones que contribuyen a que el Poder Legislativo cumpla los objetivos para los que esta institución fue creada constitucionalmente. Este hecho es un parteaguas en la institucionalización del Legislativo al homologar las capacidades y facultades de todas las comisiones ordinarias como órganos dictaminadores, diseñadas pensando en la lógica de que sean contrapeso a cada una de las secretarías de Estado del Poder Ejecutivo, a diferencia de la anterior Ley orgánica hasta antes del año 1999 en el que prevalecían comisiones especiales que generalmente no tenían tal facultad.

La trascendencia de esta modificación es que dentro del proceso legislativo el dictamen resuelve el curso reglamentario que debe aplicarse a una iniciativa de ley. Es el documento por medio del cual las cámaras crean, reforman, derogan o abrogan leyes o decretos, con motivo de la presentación de una iniciativa, es decir, el desarrollo de la variable: “procedimientos y normatividad interna”. Camposeco (1998) define el dictamen legislativo como "... un acto de voluntad colegiada que reúne la decisión mayoritaria de los miembros integrantes de un órgano de instancia

previa de decisión, denominado Comisión de Dictamen Legislativo o Comisión Dictaminadora".⁶⁵

En este sentido, resulta ser la máxima expresión de la soberanía plural con que cuenta una Cámara, por conducto de sus comisiones, para legislar en alguna materia específica. Ahora, con la nueva ley, las comisiones no sólo discuten, también deciden sobre su competencia, y sobre todo, se equiparan sus facultades.

El principal avance hacia el fortalecimiento institucional, vía fortalecimiento del sistema de comisiones, es la facultad que se les confiere para dictaminar los asuntos de su ámbito. Esta facultad no la tenían la Ley Orgánica de antes de 1999. Las nuevas comisiones ordinarias tienen a su cargo las tareas "de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio " sobre la situación que guardan los ramos respectivos de los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos. Políticamente, hay un efecto positivo porque además de que la estructura de comisiones se ajusta al esquema temático del Ejecutivo Federal, el Poder Legislativo se convierte en un verdadero contrapeso al existir una comisión por cada secretaría de gobierno. La fiscalización y fluidez de la información se hace más clara y directa porque la competencia de las comisiones ordinarias se deriva de las que corresponden a las respectivas áreas de la Administración Pública Federal.

De acuerdo con la nueva Ley Orgánica la estructura de comisiones ordinarias originalmente es de 27⁶⁶, de las cuales cuatro que tienen características especiales por sus ámbitos de competencia, lo que les permite desarrollar tareas específicas relacionadas con su propia materia. La primera es la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, que seguirá integrándose con 20 diputados de entre los de mayor experiencia legislativa, y continuará con sus funciones de preparar proyectos

⁶⁵ Miguel Ángel Camposeco Cadena (1988); "El Dictamen Legislativo". Ed. H. Cámara de Diputados. 1998. P. 17.

⁶⁶ Se refiere a la nueva Ley Orgánica de 1999. Actualmente ha sufrido modificaciones y las comisiones ordinarias suman 56 (septiembre del 2015).

de ley o, en su caso, dictaminar las propuestas para normar la actividad camara, resolver las controversias que presente la Ley Orgánica e impulsar los estudios sobre normatividad, regímenes y prácticas parlamentarias.

De acuerdo con el Reporte Legislativo de Integralia⁶⁷ en los últimos años (legislaturas LXII y LXII) se ha dado un proceso de creación de nuevas comisiones a partir de la división de las ya existentes o del surgimiento de nuevas; sin embargo su creación no se ha justificado porque su materia ya era cubierta por otras. Como ejemplos tenemos que en la LXI Legislatura (2009-2012) de la Cámara de Diputados existían las comisiones de Radio, Televisión y Cinematografía, así como la de Cultura en la Cámara de Diputados. Para la LXII Legislatura se redistribuyeron los temas de ambas comisiones, resultando una para Radio y Televisión y otra para Cultura y Cinematografía. De la misma forma, la Comisión de Agricultura y Ganadería mutó a dos nuevas comisiones: una de Agricultura y Sistemas de Riego y otra para Ganadería. Otro ejemplo: en la LXII Legislatura se crearon las comisiones de Asuntos Frontera Norte, Asuntos Frontera Sur-Sureste y Asuntos Migratorios, sin embargo en la LXI Legislatura los temas de éstas eran abordados por la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios.

Otro ejemplo es que en algunas otras ocasiones se crean nuevas comisiones sin que su materia lo justifique. Por ejemplo, se creó la de Agua Potable y Saneamiento en la Cámara de Diputados cuando ya existía una Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En 2015 se crea la Comisión de Ganadería cuando en la legislatura de 2012 se había eliminado y sus asuntos formaron parte de la Comisión de Agricultura y Ganadería. La explicación de estas creaciones y modificaciones es de tipo político más que de tipo técnico o de especialización o profesionalización. La

⁶⁷ Integralia; Reporte Legislativa No. 6, LXII Legislatura (2012–2015). [En línea] recuperado de www.reportelegislativo.com.mx, consultado 6 enero 2015.

presión la ejercen los grupos parlamentarios para obtener más espacios de representación –y por ende, mayor presupuesto- en la Cámara.

Así también, la Comisión del Distrito Federal materializa lo que la Constitución señala en el artículo 122 apartado A, en el que dice que es al Congreso de la Unión quien le corresponde, entre otros aspectos, expedir el Estatuto de Gobierno y legislar sobre la deuda pública del Distrito Federal.

La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda se encuentra actualmente en una situación tal vez única, aun cuando las reformas no le significan cambios de fondo, ya que con las reformas constitucionales que crea la Auditoría Superior de la Federación en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda⁶⁸, todavía no se ha emitido su ley reglamentaria misma que también regulará el funcionamiento de esta comisión. La importancia de esta comisión radica en que tiene la tarea de garantizar la coordinación y una apropiada relación entre la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación quien revisa y fiscaliza la Cuenta Pública. De este modo, la Comisión revisa la fiscalización que se realice de la Cuenta Pública; así como vigilar de forma efectiva el desempeño y actuación de la Auditoría Superior de la Federación. La labor de esta comisión es de suma importancia para la rendición de cuentas horizontal y la autonomía que debe existir entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. La Comisión de Vigilancia es conocida como “el vigilante del vigilante del Ejecutivo”. Es decir es parte fundamental de la fiscalización legislativa pero no se cuenta con un reglamento que haga efectiva la implementación de la función.

⁶⁸ Para dar origen a la ASF se instituyeron las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 en julio de 1999 y la promulgación de Ley de Fiscalización Superior de la Federación en diciembre de 2000.

Cuadro 4.2 Composición de las Comisiones de la Cámara de Diputados en la Ley Orgánica del Congreso

De 1979 *	De 1999 (original) **	De 1999 (actualmente) ***
Ordinarias (41 comisiones)	Ordinarias (27 comisiones)	Ordinarias (56 comisiones)
Gran Comisión	-----	-----
CRICP Comisión de Régimen Interno y Concertación Política	De Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	De Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
De Dictamen Legislativo	Del Distrito Federal	Del Distrito Federal
De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda
De Investigación	De Investigación	De Investigación
Jurisdiccional	Jurisdiccional	Jurisdiccional
Especiales	Especiales	Especiales

* Publicada en el DOF el 25 de mayo del 1979

** Publicada en el DOF el 3 de septiembre de 1999

*** Versión del 3 de septiembre de 1999 pero con 31 reformas hasta el 2 de febrero de 2016.

En la anterior Ley Orgánica (la de 1979) la Comisión Jurisdiccional tenía un carácter, si no ambiguo, por lo menos volátil, ya que su constitución era temporal y de acuerdo con los términos de la ley para los efectos de las responsabilidades de los funcionarios públicos. En la LVII Legislatura (1997-2000) se aprueba el 30 de abril de 1998 un Acuerdo Parlamentario relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora. Con esta acción complementaria al ordenamiento entonces vigente, se amplió su integración con 30 miembros procedentes de todas las fuerzas políticas.⁶⁹

La Comisión Jurisdiccional tiene como finalidad conocer de asuntos que requieren el desahogo de un procedimiento formal. Con la nueva ley se especifica su composición con un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, y se convierte en un órgano permanente (comisión ordinaria). Cuando se considere necesario se conformará la sección instructora, órgano que tiene a su cargo practicar todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de la ley

⁶⁹ Catorce del PRI, siete del PRD y siete del PAN, uno del PT y otro del PVEM; la Sección Instructora, por su parte, se integró con un diputado de todos los grupos parlamentarios, pero en la que el PVEM no registró a su integrante.

reglamentaria del título cuarto de la Constitución: De las responsabilidades de los servidores públicos. Será la encargada de establecer las características y circunstancias del caso y precisará la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

La reforma permite a la Comisión Jurisdiccional fortalecer los mecanismos de control político permanentemente sobre los hombres que tienen injerencia en la toma de decisiones vía la Comisión de la Sección Instructora quien da causa a los procedimientos para resolver asuntos relacionados con imputaciones o fincamiento de responsabilidades, juicio político y declaración de procedencia a servidores públicos. En la reforma de 1999, la disminución de sus integrantes se interpreta como una medida para evitar la polarización y alentar la rápida resolución de los asuntos tratados.

Entre otras comisiones que tienen algunas características peculiares, está también la de Presupuesto y Cuenta Pública, ya que recae sobre ella gran parte de una de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados dentro del Congreso, es decir, el dictamen de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación cada año fiscal. Así también, es la comisión que más interactúa con las demás, dado que por ley es obligación de las comisiones ordinarias darle opinión fundada sobre los ámbitos de su competencia y así poder hacer aportaciones sobre aspectos presupuestales específicos, con relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta Pública correspondiente.

Para la orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos, se constituye como comité la otrora comisión ordinaria de Información, Gestoría y Quejas con la misma denominación. Su integración, así como su duración, estará sujeta al Acuerdo Parlamentario aprobado tal como ocurre con los otros comités.

Esta medida satisface la otra cara del Poder Legislativo: la gestión. Los representantes al ser uno de los canales más visibles e importantes para satisfacer las demandas de los ciudadanos, con ese Comité se permite asociar al Estado de Derecho con la representación política, al ordenamiento social con la civilidad política, es decir, la canalización de la demanda ciudadana hacia la instancia gubernamental correspondiente.

Para un mayor entendimiento, sólo faltaría apuntar la diferencia entre Comisión y Comité. Mientras en aquélla se refiere primordialmente al proceso legislativo, el Comité está destinado a competencias administrativas de la Cámara. Su diferencia estriba en cuanto a sus competencias y objetivos y no en cuanto a su definición conceptual.

Además de las comisiones ordinarias, la nueva Ley Orgánica contempla aquellas denominadas de investigación y las especiales. Las primeras tienen la facultad de ser integradas con carácter transitorio para investigar el funcionamiento del sector paraestatal (organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria). No se especifica el número de integrantes, pero la regla dicta que estas comisiones se integran según lo acuerde el Pleno.

Por su parte, las comisiones especiales tienen una delimitación más flexible, tal vez coyuntural, pero también políticamente más eficaz para el seguimiento y resolución de los asuntos acordados. Es el Pleno el que establece sus objetivos, el número de sus integrantes y el plazo en que efectuará sus tareas encomendadas. Su extinción podrá ser cuando haya terminado su acometido o cuando finalice la Legislatura.

Es importante señalar que en esta materia hay avances importantes. Antes de 1999 no existía regulación específica aplicable a las comisiones de investigación, sino que compartían junto con los otros tipos de comisiones las mismas facultades: Las comisiones de investigación, las jurisdiccionales y las especiales se constituyen

con carácter transitorio. Ahora, la delimitación la encontramos desde el momento mismo en que la nueva Ley Orgánica trata por separado a la Jurisdiccional, las de investigación, y las especiales.

En fin, la técnica legislativa que se aplicó en la Ley Orgánica es eficaz en el sentido de que hace una distinción mucho más clara de la estructura comisional y en sí hace más coherente todo el esquema orgánico del Congreso, aun cuando pueden existir ciertos puntos vulnerables. Ejemplo de ello es que se mantuvo una comisión cuya fusión era factible, como es la de Equidad y Género con la de Justicia y Derechos Humanos. Esta crítica, sin embargo, es relativa ya que si la Cámara de Diputados es un órgano de representación política por excelencia, las comisiones aun cuando parecieran ser homologables tienen que ser lógicas con la naturaleza de todo Congreso, el de representar en todos sus órganos decisorios a los sectores políticamente importantes.

La integración de las comisiones y el comité es facultad de la Junta de Coordinación Política. Se siguen cumpliendo los criterios de pluralidad y proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones y se continúa con una composición de hasta 30 diputados. También será la responsable de postular a los diputados que serán presidentes y secretarios, cuidando, de igual forma, reflejar la proporción que representen en el Pleno, y algo muy importante: se tomará en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados, una tendencia viable para aprovechar el perfil del legislador y estimular una división del trabajo más operativa y eficiente.

Al reducirse el número de comisiones y dejar intacto los 30 miembros que la conformarán durante toda la Legislatura, su integración puede traducirse en una composición más profesionalizada ya que estaría integrada con los mejores legisladores. En esta acción vemos que se manifiesta la variable de

institucionalización “profesionalización de las élites parlamentarias”⁷⁰. Ningún diputado puede pertenecer a más de tres comisiones ordinarias. Con esta medida se tiene como objetivo que haya un mayor compromiso con el trabajo de estos órganos, ya que en el pasado había más comisiones y cada diputado podía incorporarse hasta en tres ordinarias, lo que propiciaba una atomización de los esfuerzos y una menor capacidad legislativa del legislador. En aras de la especialización y de una correspondencia entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para tratar los asuntos de las secretarías de estado. El espíritu de la Ley de 1999 trataba que existieran un número similar de comisiones al de las secretarías del Ejecutivo. Sin embargo, de 27 propuestas por la Ley en ese año, las comisiones se han incrementado, al grado de que en la LXII Legislatura (2012-2015) llegaron a ser 56 comisiones ordinarias, explicado por acuerdos políticos para que pudiera existir un mayor número de cargos para repartir entre los grupos parlamentarios.

Pero también existe el riesgo de que por tantos diputados y tan pocas comisiones se dispare la creación de las comisiones especiales, ya que es posible acordar su creación cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. Entonces, queda abierta la posibilidad de pasar de una rigidez en comisiones ordinarias al disparo desmedido de las especiales, en detrimento de la especialización del legislador en los asuntos más relevantes para la actividad legislativa.

Desde la perspectiva del control parlamentario o bien la “autonomía política”, hay una gran diferencia entre las ordinarias y las especiales; solamente las primeras pueden solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender. También pueden

⁷⁰ Se les llaman élites parlamentarias debido a que los presidentes de las comisiones son los legisladores de confianza o “allegados” a la cúpula partidista o a la dirigencia de la fracción parlamentaria quienes las representan.

solicitar por conducto del presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que el secretario del despacho o jefe del departamento administrativo comparezca ante el Pleno. Al respecto Mora-Donatto (1998) argumenta que la facultad de requerir información por parte de las comisiones ordinarias al gobierno "constituye el núcleo esencial del derecho a investigar".⁷¹

Otro avance en materia de transparencia legislativa, fue el acuerdo por el que se determina el formato para la sesión de examen y discusión de la Iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2000. En él se estipuló que los grupos parlamentarios formulen preguntas que consideren conveniente expresar al secretario de Hacienda, las cuales se publican en la Gaceta Parlamentaria. Esta mecánica parlamentaria tal vez permitió una fluidez y agilidad en los trabajos y, sobre todo, especificidad en las respuestas, pero lo que sí mostró en definitiva es que el quehacer legislativo se está haciendo cada vez más transparente.

También se avanzó en materia de transparencia y difusión, que tiene que ver con proporcionar información de manera vertical y de fácil acceso al público. Resalta el hecho de que a través del Acuerdo para Garantizar la Difusión de la Información de la Cámara de Diputados a través del Canal de Televisión del Congreso⁷², además de los ya existentes: versiones estenográficas, la Gaceta Parlamentaria y el Diario de los Debates. La conducción de las actividades que desarrolla el canal, corre a cargo de la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, órgano bicameral integrado por tres diputados y tres senadores.

Otro importante aspecto en materia de memoria institucional es que a partir de la nueva Ley las comisiones tienen que organizar y mantener un archivo de todos los

⁷¹ Cecilia Mora-Donatto (1998); "Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político". Ed. Cámara de Diputados-UNAM.

⁷² El 3 de noviembre de 1998 se aprobó el Acuerdo.

asuntos que le fueron turnados y que deben ser entregados a la Legislatura siguiente. Es este un avance hacia la continuidad en el tiempo, aunque no suficiente, ya que hace falta ampliar los lineamientos para una continuidad procedimental que permita ir desahogando y tal vez depurando el archivo con iniciativas inmovilizadas.

Los avances de la nueva ley son muchas, y algunas se siguen consolidando con el tiempo. Sin embargo, algunos detalles aún quedan pendientes por adecuar y mejorar, como lo son los espacios físicos de las comisiones, donde aún existe mucha improvisación y cambios de última hora en la transición de una legislatura a otra. Así también aún queda mucho por hacer en cuanto a procedimientos de entrega recepción de las mismas comisiones de una legislatura a otra.

4.2.5 Proceso y producción legislativos en el nuevo contexto

Luego del breve recorrido por los principales hechos que dieron origen a las reformas al sistema político, y por ende al Poder Legislativo, es obvio que la actividad parlamentaria en general ha cambiado. La forma de relacionarse con el Poder Ejecutivo ya no es la misma, así como los órganos internos y la dinámica legislativa han tenido también un giro que es importante conocer para evaluar hacia dónde van esos cambios y, lo más importante, sopesar si el fortalecimiento de la institución legislativa contribuye o no a la calidad legislativa.

A continuación se revisa cómo han influido las principales reformas en el papel del legislador, sea Ejecutivo o Legislativo quien las inicie o lleve a cabo el proceso.

Ante el escenario histórico anterior, surge una interrogante: ¿Quién legisla en México? La respuesta a esta pregunta puede encontrarse en la observación y el análisis de los cambios experimentados en la manera de hacer leyes y en el camino seguido por los autores de las iniciativas que fueron aprobadas en las tres legislaturas posteriores a la alternancia del poder en la Cámara baja.

Los tiempos en los cuales el jefe del Ejecutivo decidía a discreción cuales leyes debían ser aprobadas por el Congreso, en función del impulso necesario a sus políticas públicas, han sido superados. Las palabras de González Casanova (1965) al referirse al Legislativo como un “simbolismo”⁷³ quedaron en el pasado partir de 1997 cuando el PRI perdió la mayoría de la Cámara de Diputados, y tres años más tarde, también la del Senado, con lo que el titular en turno del Ejecutivo se vio obligado a negociar sus iniciativas con ambas cámaras.

Como resultado de las reformas electorales promovidas desde finales de los años setenta, el centralismo con el que se decidían los asuntos públicos comenzó a perder terreno, con las que el régimen trataba de fortalecer su imagen de pluralidad (años después, su principal objetivo fue detener su avance). En este entorno, desde la LIV Legislatura (1988-1991) el otrora invencible PRI pudo advertir que las nueve curules que tenía por arriba de la mayoría absoluta conseguidas por sus diputados ya no le permitirían asegurar al gobierno emanado de sus filas la aprobación de sus reformas a la Constitución⁷⁴ y que la facilidad con que antes se tramitaba la expedición de cualquier ley secundaria se había agotado.

El Presidente Ernesto Zedillo se vio obligado a aceptar que el Ejecutivo ya no podía señalar de manera unilateral la dirección de las leyes, tanto de rango constitucional como de leyes secundarias al iniciar la LVII legislatura (1997-2000). Con sólo 238 diputados del PRI y 262 de oposición, el proceso legislativo abandona en definitiva su formato anterior al requerir el acuerdo de alguna otra fracción para sacar adelante sus proyectos. Primero para obtener un dictamen favorable en las distintas comisiones, ahora integradas y dirigidas con criterios de pluralidad y proporcionalidad. Después para asegurar su inclusión en la agenda del pleno. Y por

⁷³ Pablo González Casanova (1965); “La Democracia en México”; Ediciones Era, México.

⁷⁴ Recordemos que para aprobar una reforma constitucional se requiere el voto a favor del 67% y la ratificación por parte la mayoría de los congresos de las entidades federativas.

último para sumar los votos requeridos para su aprobación en la asamblea plenaria sin la incorporación de nuevos ajustes a lo antes acordado.

El control negativo de la agenda legislativa de acuerdo con Cox y McCubbins (2005), permite evitar no sólo que la asamblea quede expuesta a la reversión de lo acordado en comisiones, por no contar con el apoyo mayoritario, sino también orientar su contenido.⁷⁵ Consecuentemente, si una mayoría opositora tiene el ánimo de bloquear la discusión de un dictamen correspondiente a una iniciativa del Ejecutivo —ya sea para impedir la exhibición de sus disidencias internas o por razones electorales, o de cualquier otra índole—, los coordinadores de los grupos parlamentarios pueden impedir que el documento llegue al pleno. A este respecto, conviene señalar que las decisiones de la JUCOPO se toman por consenso, y cuando esto no es posible se hace por mayoría absoluta, calculada mediante voto ponderado, lo que determina que la agenda del Congreso dependa de la coalición negociada en cada oportunidad.

Si esa barrera logra superarse, de acuerdo con el artículo 72 de la Constitución, el dictamen avalado por la comisión deberá ser discutido y votado por el pleno en un doble formato: en lo general y en lo particular. Más allá de que el propósito de una iniciativa pudiera haber quedado desvirtuado en alguna medida por las enmiendas hasta entonces incorporadas, el problema, como lo han apuntado Heller y Weldon (2001), es que los acuerdos previamente pactados puedan ser rotos y se aliente la reaparición de discrepancias ya resueltas en comisiones.⁷⁶ Esto puede provocar, en consecuencia, que lo aprobado se aleje de la intención original del promotor de la ley.

⁷⁵ Gary W. Cox y Mathew D. McCubbins (2005), “Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives”, Cambridge University Press.

⁷⁶ William B. Heller y Jeffrey A. Weldon (2001); “Legislative rules and voting stability in the Mexican Chamber of Deputies”, trabajo presentado en el *Coloquio El Congreso mexicano después de la alternancia*; CIDE, México.

Debido a la estructura simétrica y bicameral del Congreso de la Unión, la ruta hasta aquí descrita deberá ser recorrida también en la cámara revisora. La lógica en este segundo tramo, sin embargo, puede ser diferente de la anterior, debido a las diferencias previstas por la Constitución con respecto a la integración y duración del mandato, y al impacto producido por ambos factores sobre las estrategias políticas de sus miembros, según Tsebelis y Money (1997).⁷⁷ y ⁷⁸ En suma, la ausencia de un gobierno unificado en México desde los comicios de 2000 ha motivado que el Ejecutivo se vea obligado a duplicar el esfuerzo requerido para despejar el camino a sus políticas. Pero más que eso, ha elevado el costo de legislar en un buen número de casos por la multiplicación de los actores involucrados en la negociación.

Figura 4.3 PROCESO LEGISLATIVO EN LA PRÁCTICA



Elaboración propia.

⁷⁷ George Tsebelis y Jeannette Money (1997); "Bicameralism"; Cambridge University Press.

⁷⁸ En el caso de México están regulados en los artículos del 50 al 56, 58 y 59 de la Constitución Política.

No es posible descartar que el texto finalmente aprobado por el Congreso sea inadmisibile para el presidente de la República y, consecuentemente, éste prefiera la permanencia del *statu quo*, el mismo artículo 72 de la Constitución indica que, una vez concluido el proceso en la legislatura, el presidente podrá sancionarlo o devolverlo con sus observaciones a la cámara de origen en el plazo de diez días hábiles. Ejercido el derecho al veto de esta manera, este cuerpo podrá volver a discutirlo y, de juzgarlo conveniente, confirmarlo con el voto de dos terceras partes del total de sus integrantes. Este trámite tendrá que ser efectuado también por la cámara revisora, con la finalidad de hacer valer la voluntad del Congreso sobre la del gobierno.

En los “gobiernos divididos” o “sin mayoría” el veto es un recurso a disposición tanto del titular de la administración pública como de los legisladores, menciona George Tsebelis (1995).⁷⁹ En el primer caso su ejercicio adquiere el carácter de un poder negativo al impedir la formación de mayorías de oposición contrarias a sus políticas. En el segundo funciona como un poder positivo al abrir la posibilidad de que los representantes de otros partidos puedan intervenir en su definición. El requisito para alcanzar este objetivo es que entre ambos poderes prive la disposición a la cooperación y el compromiso. De otra manera, los riesgos de bloqueo son altos.

Una legislatura sin el suficiente apoyo para el Presidente puede sortear esta amenaza con dos recursos: 1) anticipar la reacción de la otra parte en relación con las normas y reformas promovidas en su nombre⁸⁰ y 2) usar sus facultades para intervenir en el proceso legislativo. En este último aspecto, sin embargo, los especialistas

⁷⁹ George Tsebelis (1995). “Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism”, in *British Journal of Political Science*. Vol. 25, No. 3, pp. 289-325. Published by: Cambridge University Press.

⁸⁰ Scott Morgenstern y Benito Nacif (2002); “Legislative Politics in Latin America”; Cambridge: Cambridge University Press.

Mainwaring y Shugart (1997)⁸¹, Shugart y Haggard (2001)⁸² y Tsebelis y Alemán (2005)⁸³ coinciden al afirmar que el Ejecutivo mexicano se encuentra desprovisto por la ley para enfrentar una situación de este tipo. Una rápida revisión de los poderes proactivos y reactivos otorgados por la Constitución a ese poder, confirma este diagnóstico. En la primera categoría se incluyen las facultades puestas a su disposición para fijar el rumbo de la ley. En la segunda se establecen las orientadas a bloquear cualquier proyecto o reforma inaceptable para su administración.⁸⁴

El Ejecutivo a pesar de estar facultado para presentar iniciativas, no puede aprobar decretos de ley ni intervenir en la agenda del Congreso, como en muchos otros países de América Latina⁸⁵. Sólo tiene facultades exclusivas en la elaboración del proyecto de presupuesto y su único recurso formal para enfrentar los embates de la oposición es la exigencia de que se tengan que alcanzar dos terceras partes del número total de votos en cada una de las cámaras para anular el veto que pueda establecer. Asimismo, aunque puede desechar, total o parcialmente, los proyectos o decretos aprobados por la legislatura, la norma sólo admite la publicación de todo su articulado.⁸⁶

La contribución que hace el gobierno al conjunto de las leyes aprobadas en las legislaturas en que su partido no tiene mayoría disminuye consistentemente. La explicación más inmediata de este balance remite a dos fenómenos que se presentan de manera simultánea. Por un lado, el Ejecutivo envía menos iniciativas al Congreso

⁸¹ Mainwaring, Scott, y Matthew Soberg Shugart (1997); "Presidentialism and Democracy in Latin America"; Cambridge: Cambridge University Press.

⁸² Mathew Shugart y Haggard, Stephan (2001); "Institutions and public policy in presidential systems"; en *Presidents, Parliaments and Policy*, edit. por Stephan Haggard y Mathew McCubbins. Cambridge University Press.

⁸³ Tsebelis, George, and Alemán, Eduardo (2005); "Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America." *World Politics* 57 (3): 396-420.

⁸⁴ Cox, Gary W., y Mathew D. McCubbins (2001). "The institutional determinantes of economic policy outcomes". En *Presidents, Parliaments and Policy*, editado por Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins. Cambridge: Cambridge University Press.

⁸⁵ Mathew Shugart y Haggard, Stephan, *op. cit.*, 2001.

⁸⁶ Ugalde, Luis Carlos y Díaz Rebolledo, Jerónimo (2002); "El veto presidencial en México"; en *Este País*, núm. 134, mayo 2002, pp. 29-36.

al anticipar las dificultades que algunas de ellas podrían encontrar y, por esta razón, opta por evadir el desgaste político de un probable rechazo. Por el otro, el número de las propuestas legislativas de los diputados de todos los partidos tiene un incremento inédito, una vez creados los incentivos para buscar la promoción personal, como quizás no sucedía en el pasado.

En un entorno político adverso a pesar de ello, la tasa de éxito de las iniciativas del gobierno no es irrelevante. La excepción, en este sentido, está marcada quizás por el desencuentro de Vicente Fox con el Congreso durante la LIX Legislatura (2003-2006), correspondiente a la segunda mitad de su sexenio.⁸⁷ No obstante, considerando los problemas enfrentados por Felipe Calderón para tomar posesión de la Presidencia, la tendencia antes apuntada vuelve a recuperarse en la LX legislatura (2006-2009). Como quiera que sea, para muchos analistas como Nacif (2004) y Casar (2008) esto es prueba suficiente de la inexistencia de una “parálisis legislativa” en el país.^{88 y 89} Más allá de la interpretación que se dispense a los datos, lo cierto es que la expedición de la norma ha tomado un rumbo muy distinto al mostrado durante las administraciones donde solo había un partido dominante.

A partir de estos nuevos escenarios, se puede decir que el papel del legislador en México ha cambiado paulatinamente hacia prácticas más activas, de mayor *inter* e *intra* relación con los actores de su entorno, llámese funcionarios del Ejecutivo Federal; legisladores de su bancada o de otras fuerzas políticas; gobernadores; alcaldes; cabilderos; representantes de organizaciones de la sociedad civil; líderes sindicales; empresarios; etcétera. En general, esta interacción hace que asuma su

⁸⁷ Luisa Béjar Algazi (2008); “El gobierno frente al Congreso de la Unión”; en *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, editado por Francisco Reveles Vázquez. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Sitesa.

⁸⁸ Benito Nacif, Benito (2004); “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México” en *Política y gobierno*, vol. XI, núm. 1, primer semestre, CIDE, México.

⁸⁹ Ma. Amparo Casar (2008), “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, en *Política y Gobierno*, Vol. XV, Núm. 2, CIDE, México.

papel de representante popular y ejerza su posición de contrapeso de los otros dos poderes de la Unión.

Así también, esta situación lleva al legislador a una dinámica del incremento de las discusiones, las cuales requieren de cada vez más y mejor información de calidad para argumentar de mejor manera posible sus posicionamientos. Es claro que ante un ambiente de discusión y persuasión con argumentos políticos y técnicos, es ineludible que tenga que llegar al punto de la negociación política, de tal forma que los conflictos y puntos de vista encontrados, tengan que llegar a una salida consensada. Esto es un gran avance en cuanto a prácticas y conductas de los legisladores, que no hubiera sido posible si los escenarios de gobiernos divididos y pluralidad política.

Otro aspecto a destacar, producto de legislaturas sin mayorías, es que el Ejecutivo se ve obligado a negociar la agenda legislativa con las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso. Tal es el caso del Pacto por México en el que el Ejecutivo tuvo que negociar la agenda y llegar a un acuerdo para aprobar una serie de reformas importantes, que de otra manera, no hubiera sido factible que el Congreso las aprobara.

4.2.6 El proceso legislativo en el Congreso plural

Es necesario poner en claro la relevancia del fortalecimiento que alcanzó el Poder Legislativo a través de las comisiones, al ofrecer a sus miembros la oportunidad de impulsar o bloquear ciertas demandas;⁹⁰ así como al erigirse en un espacio privilegiado para la negociación. Su actuación como eficaz guardián (*gatekeeper*) de lo que podrá ser puesto a consideración del pleno se complementa con su capacidad de establecer el momento en que la votación final de una pieza de legislación debe

⁹⁰ Kenneth Shepsle y Barry R. Weingast (1994). "Positive theories of congressional institutions"; in *Legislative Studies Quarterly*; Vol. 19, No. 2 May, 1994; Washington University.

llevarse a cabo y con ello orientar su contenido. En palabras de Shepsle y Bonchek (2005), de “hacer la primera jugada” antes de turnar al asunto al pleno, lo que permite que su intervención no sólo sea de naturaleza técnico-legislativa, sino que muestre tintes claramente políticos.⁹¹

Béjar (2012) asegura que aun cuando las iniciativas provengan del titular del gobierno federal, su transformación en ley no está garantizada, a diferencia de lo que sucedía anteriormente. En las tres legislaturas luego de la alternancia (es decir, 2000-2003; 2003-2006 y 2006-2009), dada su propensión a restringir el número de propuestas de ley enviadas, su contribución al conjunto de iniciativas puestas a consideración de los diputados es bastante reducida (2.06%). La misma apreciación se aplica en lo relativo al total de los dictámenes aprobados (9.88%), lo que hace evidente la merma experimentada del Ejecutivo en su participación en el proceso legislativo.⁹²

El recorte tramitado a través del sistema de comisiones debe sumarse a esto. No obstante, es importante advertir que la llamada “congeladora” sólo ha sido un recurso excepcional para obstaculizar la obtención de respaldo a sus políticas por la asamblea del pleno.⁹³

La historia es opuesta del lado de los diputados. Su tasa de participación en el conjunto de iniciativas presentadas es bastante abultada, pero no así el porcentaje de dictámenes producidos. En consecuencia, las comisiones figuran como un instrumento esencial para depurar y reencauzar el intenso activismo legislativo mostrado por los legisladores.

Por otra parte, Béjar (2012) asegura que el Pleno se encuentra bastante dispuesto a avalar la opinión de las comisiones, ya que casi todo lo dictaminado en

⁹¹ Kenneth Shepsle y Barry R. Weingast (1994). “Positive theories of congressional institutions”; in *Legislative Studies Quarterly*; Vol. 19, No. 2 May, 1994; Washington University.

⁹² Luisa Béjar Algazi, *op. cit.*, 2012.

⁹³ El término “congeladora” en México se refiere al procedimiento informal de truncar el proceso normal y no enviar las iniciativas al proceso de dictaminación legislativa correspondiente.

forma positiva es refrendado posteriormente por la asamblea. Por último, el balance de la participación de los diputados en la hechura de la ley durante las tres legislaturas posteriores a la alternancia, es bastante favorable para ellos, ya que los dictámenes aprobados por el pleno con base en sus iniciativas representan 86.79% del total registrado en ese rubro. Este hecho comprueba plenamente su transformación en una pieza clave en el desarrollo del proceso legislativo luego de la alternancia.⁹⁴

Es importante señalar que, aunque la Constitución mexicana también faculta a los Congresos estatales a poner en marcha la maquinaria legislativa, su tasa de participación en el total de iniciativas presentadas es poco significativa (3.99%).

A pesar de que el trazo del proceso legislativo en los últimos años se encuentra incompleto por no incluir los datos relativos al Senado, es incuestionable que los tiempos en que el presidente de la República podía decidir unilateralmente la legislación aprobada ya quedaron atrás. Además, desde que no tiene la capacidad de movilizar los apoyos necesarios para la aprobación de sus iniciativas en el Congreso, ni cuenta con los recursos institucionales que le permitan negociarlas, su contribución al total de lo aprobado es menor. Por otra parte, si bien la tasa de éxito de sus iniciativas sigue siendo relativamente aceptable, esto se ha dado luego de intensas revisiones, enmiendas y, en algunos casos, reformulaciones totales en las comisiones.

4.2.7 Descentralización y producción legislativa

Decir que el Ejecutivo mexicano ya no tiene injerencia sustancial en la elaboración de la legislación sería equivocado, así como pensar que es quien conduce el proceso legislativo. No debe olvidarse que el gobierno siempre tiene la posibilidad de detener el proceso, mediante la facultad del veto, para impedir que una política inaceptable

⁹⁴ Luisa Béjar Algazi, *op. cit.*, 2012.

para su administración prospere. Además, en el proceso de la implementación la política pública puede ser pospuesta o cambiar de curso.

Es un hecho que la influencia adquirida por el Congreso en el quehacer legislativo se ha incrementado significativamente, sin embargo, también el proceso de plasmar las leyes ha estado acompañada de una creciente descentralización de las decisiones públicas a través del federalismo. De esta manera los partidos han trasladado la designación de sus candidatos del nivel nacional al subnacional para hacer frente a la nueva dinámica electoral, el comportamiento de los legisladores se ha visto trastocado para dar cabida a una representación estatal o local según Langston (2010),⁹⁵ no siempre compatible con las políticas de alcance nacional, en principio encargadas al Ejecutivo.⁹⁶ Es decir, las decisiones de los legisladores ahora también responden a las decisiones dictadas por el gobernador de la entidad federativa a la que pertenece su distrito.

En efecto, mientras que en la legislatura LVI (1994-1997) los diputados presentaron 250 propuestas, en la LVII (1997-2000) ese número incrementó a 668. Esta cifra se elevó hasta 1,047 en la legislatura LVIII (2000-2003), para dispararse en los tres años correspondientes a la LIX (2003-2006) hasta 2,714, y luego disminuir apenas a 2,579 en la LX (2006-2009).⁹⁷

Otro fenómeno que llama la atención es que el conjunto de iniciativas presentadas a título individual durante ese lapso haya superado con mucho el de las colectivas, esto es, las signadas por dos o más legisladores de un mismo partido o de varios partidos, de una comisión o varias, de uno o varios grupos parlamentarios.

⁹⁵ Joy Langston (2010); “Governors and ‘their’ deputies: New legislative principals in Mexico; *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXXV, 2: 235- 258; Washington University.

⁹⁶ Matthew Shugart y John Carey (1992); “Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics”; Cambridge University Press.

⁹⁷ Fuente. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. [En línea] recuperado de www.diputados.gob.mx, consultado el 14 de octubre de 2014.

Se puede afirmar que las iniciativas a título individual presentadas por los legisladores al no estar consensuadas o no formar parte de la agenda del grupo parlamentario, no necesariamente carecen de calidad, aunque sí de cohesión suficiente para ser sostenidas por la comisión y ser no solo dictaminadas sino consideradas en la agenda de las propias comisiones sobre las diferentes temáticas.

En síntesis, aunque una iniciativa haya sido formulada de manera individual, ésta difícilmente podrá prosperar si no es adoptada como iniciativa partidista. Conseguido esto, su defensa en comisiones correrá a cargo de los legisladores del partido. Lo mismo sucederá para despejar el paso del dictamen correspondiente al pleno, para desahogar su discusión en esa instancia y para amarrar su aprobación final con los votos de otros partidos. Sin duda, en este aspecto la disciplina partidista juega un papel fundamental al garantizar la unidad al interior del grupo parlamentario, además de abonar el terreno para la protección de las metas colectivas de la organización.⁹⁸

⁹⁸ Susan E. Scarrow, Paul Webb y Daniel Farrell (2002); “From social integration to electoral contestation: The changing distribution of power within political parties”; in *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, edit. por Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg; Oxford University Press.

Como puede observarse en la siguiente Tabla 4.4, la cantidad de iniciativas presentadas por el Ejecutivo ha ido disminuyendo en los gobiernos divididos, mas no así la cantidad presentada por otros actores. Esta realidad significa que el papel de exclusividad que había tenido el Ejecutivo en la práctica, ahora se ha empezado a ejercer por actores que, aunque tenían esa facultad legal, no la ejercían.

Tabla 4.4 Origen de las iniciativas. Cámara de Diputados

	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
	1991-1994	1994-1997	1997-2000	2000-2003	2003-2006	2006-2009	2009-2012
	Número						
Ejecutivo	84	56	32	61	36	37	32
Senado	47	24	46	111	306	257	369
Partidos	117	163	486	949	2643	2512	3047
Comisiones	0	2	23	6	nd	nd	nd
Legis. Locs.	2	2	32	88	113	91	72
Varios Partidos	10	3	43	30	16	83	74
Total	260	250	653	1245	2808	2982	3594

Fuente: Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Infopal. [En línea] recuperado de http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html, consultado el 19 de agosto 2015.

4.3 Tercera parte: análisis de la calidad institucional de la Cámara de Diputados

4.3.1 Capacidad institucional

A pesar de pocos años de caminar sólo, el Poder Legislativo de México es una institución relativamente fuerte. Su capacidad para actuar como contrapeso está bien establecida y dotada de amplios poderes de agenda a través de su capacidad legislativa. Se puede observar una mayor *autonomía de este Poder* y ha fortalecido su capacidad orgánica para modernizarse y autogobernarse desde el *ámbito legal* con

un mejor marco normativo como lo es su Ley Orgánica que data de 1999. Ello da paso a una institución más independiente del Poder Ejecutivo para legislar.

Así también desde el *ámbito presupuestal* ha mostrado un incremento presupuestal para la ampliación de la infraestructura y recursos humanos de apoyo a la actividad legislativa. De 27 comisiones ordinarias propuestas en septiembre de 1999, actualmente son 56.

En cuanto al tema de la *complejidad de las comisiones* hoy día el Congreso en México cuenta con un sistema que está diseñado para tener un par por cada una de las Secretarías de la Administración Pública. De acuerdo con el planteamiento original de la Ley Orgánica de 1999, el número de comisiones se redujo significativamente, privilegiando la especialización de quienes las presiden; sin embargo, conforme han transcurrido las legislaturas, nuevamente se ha ido incrementado su número, así como dispersando esta especialización de temas. Se observa poca continuidad en el *personal de las comisiones* y mucha rotación y movimientos hacia otras comisiones no afines en los temas.

4.3.2 Estructura normativa institucional

En el ámbito de la *estructura normativa institucional externa*, se observa que las reglas de *interacción Ejecutivo-Legislativo* han cambiado y sigue evolucionando hacia una mayor independencia y cooperación de ambos poderes. El tema del *veto presidencial* ha estado presente al menos durante las tres últimas administraciones del Ejecutivo lo que muestra la independencia, criterios y puntos de vista diferentes en las decisiones políticas. Así también, en cuanto a la presentación de iniciativas en el Congreso se ha percibido un notable incremento por parte de actores no tradicionales como legisladores, grupos parlamentarios, y ahora la ciudadanía. Ante este fenómeno nació el mecanismo de *la iniciativa preferente*, a través del cual el

ejecutivo tiene prioridad para que sean atendidas sus propuestas en un tiempo predeterminado.

La estructura normativa institucional interna también ha evolucionado Hemos observado cómo el Poder legislativo ha transitado de una proceso de transformación de un grupo, práctica o servicio, desde una situación informal e inorgánica hacia una situación altamente organizada, con una práctica estable, cuya actuación puede predecirse con cierta confianza, e interpretarse como la labor de una entidad dotada de personalidad jurídica propia, con continuidad y proyección en el tiempo. Tales atributos están plasmados en la Ley Orgánica que actualmente rige a la institución.

Se ha avanzado en la democratización de la toma de decisiones al interior del Congreso. El marco actual permite que los órganos políticos y técnicos estén integrados por legisladores de todas las fracciones parlamentarias con un voto ponderado para las decisiones trascendentes en la institución, como lo es la conducción de las sesiones y el manejo de la agenda legislativa, la conformación de las comisiones y las directrices de comunicación social y transparencia de Congreso. Así mismo, los órganos técnicos como las secretarías General; de Servicios Parlamentarios y la de Servicios Administrativos y Financieros opera bajo la propuesta y ratificación de los órganos políticos. De igual manera, se ha permitido – aunque no regulado- la presencia de *los cabilderos* en la vida parlamentaria. Mención especial tiene la existencia del comité de Atención Ciudadana, Gestoría y Quejas que opera desde 1999 con el fin de fortalecer el *vínculo entre la institución y la ciudadanía*, sin embargo, se percibe que no ha tenido suficiente conexión ni presencia con los entes objeto de atención y vínculo.

4.3.3 *Ámbito de la Organización*

En el ámbito de la organización de la institución se puede decir que si bien ha habido una gran transformación e incremento en áreas y número de personal especializado y de apoyo, no ha tenido el suficientemente impacto esperado. Se han incrementado las áreas informacionales para el trabajo legislativo como lo son los centros de estudio, pero no ha habido un vínculo suficiente para que sus productos sean utilizados en el trabajo de despacho legislativo; además de no tener plena independencia que garantice la objetividad en la información producida.

En lo que respecta al personal técnico especializado de las comisiones, se observa que se privilegia más el ingreso por la afinidad o cercanía con los legisladores que por el perfil idóneo que el puesto requiere. Además de que son las áreas donde existe una mayor rotación de personal.

En general, salvo los empleados sindicalizados, se observa que no hay una *permanencia en los puestos de la Institución*. A pesar de que la Ley orgánica actual contempla desde el año 2000 la instrumentación de un Servicio Profesional de Carrera, no se ha llevado a cabo, dado que se sigue privilegiando la asignación de puestos por la vía política.

En cuanto a la información sobre las funciones legislativas, es decir, sobre lo que hace o no hace el Legislativo, se ha avanzado en los últimos 20 años con la creación del Canal del Congreso, la Gaceta Parlamentaria y la Unidad de Transparencia; sin embargo el canal de TV no alcanza la audiencia suficiente o no es conocido; la Gaceta parlamentaria no alcanza a publicar todo lo que es la vida parlamentaria dado que no toda la información le es canalizada; y la Unidad de Transparencia presenta rezagos de solicitudes de información por contestar, o bien, lo hace pero no con la oportunidad que el solicitante ciudadano requiere.

En general, se nota un antes y un después de la Ley Orgánica del Congreso de 1999. Se observan cambios, pero no los suficientes, con altibajos, pero si se nota un tránsito de un Congreso “pasivo” hacia uno “colaboracionista”, el cual está en el camino de la institucionalización del incremento de la calidad normativa.

Este último aspecto mencionado es el tema principal del siguiente capítulo en el cual, a través de una metodología propuesta se evaluará la calidad del procedimiento técnico legislativo de las leyes mexicanas que se produjeron en el contexto de las reformas estructurales del Pacto por México.

CAPÍTULO V

EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

EN EL MARCO DEL “PACTO POR MÉXICO”

5. Introducción

En el presente capítulo se retoma el concepto de calidad que se ha venido construyendo desde los capítulos precedentes, el cual es el punto de partida para evaluar la calidad de las leyes producidas en el Congreso.

Se propone aportar elementos metodológicos para evaluar la calidad de las leyes a través de variables e indicadores de *tipo cualitativos* que actualmente no están presentes en las experiencias de evaluación legislativa revisadas. Este enfoque cualitativo tiene que ver con el tratamiento de variables poco medibles de tipo técnico-legislativo¹, politológico² y sociológico³, en contraste con la amplia gama de estudios de tipo jurídico y de políticas públicas, así como los de *tipo cuantitativos* que se han desarrollado en México, es decir, de la producción legislativa evaluando el *in put* y el *out put* de la cantidad de leyes aprobadas.

De acuerdo con el capítulo 3, metodológico, existen 5 enfoques en los estudios de “eficiencia legislativa”, de los cuales, para el ejercicio de evaluación del presente capítulo, utilizaremos dos de ellos. Esto son: 1) el enfoque que trata de medir la calidad legislativa a partir del tipo de iniciativas aprobadas; y 2) El

¹ Referente a los indicadores de revisión de la congruencia jurídica en el tratamiento técnico administrativo de la institución legislativa.

² Referente a las relaciones de poder que se dan entre los grupos parlamentarios; entre poderes Legislativo y Ejecutivo.

³ Referente a las relaciones que se dan en la participación del parlamento y los grupos de la sociedad afectados y/o interesados.

enfoque que trata de medir esa calidad basándose en el tratamiento procesal que le da el parlamento a la ley en cuestión al ejercer su función del proceso legislativo.

Como se mencionó en el capítulo metodológico, la evaluación de las leyes seleccionadas como objeto empírico del presente capítulo será de manera *ex ante*, en cuanto al tiempo de su evaluación. De manera más precisa, esta se no se tomará en cuenta el tramo correspondiente a la elaboración de la ley, sino el de su tratamiento de despacho y aprobación por parte del Legislativo.

De acuerdo con el *enfoque de arquitectura de las leyes* ya mencionado en el capítulo 3, en este capítulo nos ubicamos en la *fase constitutiva* y en la *de despacho legislativo*, quedando fuera de análisis la *fase previa* que se refiere a la elaboración del proyecto de la norma.⁴

Por otra parte, dentro de las experiencias más destacables en cuestión de evaluación legislativa se encuentran la desarrollada por la OECD; el de la Unión Europea a través del llamado Informe Mandelkern, y uno más por el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica. Sin embargo estos eventos se centran en la evaluación *ex post*. Aun así, se retoman algunos elementos metodológicos para construir una metodología propia que más adelante se explica.

Otro enfoque metodológico novedoso para la evaluación legislativa, y única en su tipo, la ha empezado a desarrollar el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), la cual se refiere a un enfoque *ex ante*, tanto el tratamiento del proyecto de ley en la institución legislativa por parte de los especialistas, como en los llamados enfoques sociológicos de consultas y participación ciudadanas, así como los enfoques politológicos de fuerzas políticas que intervienen en el proceso.

⁴ Javier Pardo Falcón (2007); “La evaluación de las leyes: consideraciones sobre sus fundamentos y posibilidades de implantación en el estado autonómico español”, en *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 3, Andalucía, pp. 85-105.

Para la presente investigación tomamos algunos elementos del CEEY y se construyeron otros, de hechura propia, para conformar una metodología que servirá para el caso específico de nuestro objeto empírico.

Las tres experiencias anteriores sirvieron para construir una metodología propia para evaluar la calidad de las leyes en el Congreso mexicano.

Para ello se parte de la construcción de un concepto de lo que son las leyes de calidad a partir de la observación y de los diferentes enfoques y corrientes hasta ahora revisados. Proponemos el siguiente:

Ley de calidad está definida como aquella norma producto de un acuerdo por las distintas fuerzas políticas representadas en un parlamento para ser tratada mediante un proceso de técnica legislativa; el cual comprende análisis, amplia discusión interna y externa, con la participación de especialistas en la materia y por sectores de la sociedad interesados y/o afectados, con el fin de obtener una norma lo más consensada posible, cuyo contenido guarde coherencia con el objetivo original de la iniciativa.⁵

Este concepto, dado los elementos que maneja, es el que nos permite aportar un enfoque diferente del que se ha utilizado normalmente en los estudios de evaluación de calidad legislativa, los cuales se pueden constatar a través de las variables e indicadores que maneja. A continuación se describen someramente cada uno de ellos.

Las principales variables de análisis son: *la variable transparencia* que servirá para determinar, principalmente, qué tanto se dio a conocer el proceso

⁵ De elaboración propia con base en diferentes enfoques revisados, el proceso de institucionalización del Congreso mexicano y la observación de las carencias de elementos de evaluación en los métodos estudiados.

de discusión y se consultó a las partes interesadas y/o afectadas. Sus indicadores primordiales son: acceso a los documentos por parte de los interesados/afectados; audiencias públicas; tamaño de los grupos participantes; publicidad del proyecto de ley; participación ciudadana por Internet, entre otros.

En segundo lugar la *variable análisis técnico pre legislativo* se refiere al tratamiento técnico por parte de los cuerpos especializados de la institución (congruencia jurídica, lingüística, viabilidad presupuestaria y social) por parte del personal calificado en comisiones y centros informacionales.

En tercer lugar tenemos la *variable proceso legislativo* la cual servirá para estudiar la parte medular del análisis en cuanto al tratamiento que le da la institución al proyecto de ley. Entre sus indicadores más importantes tenemos: promotor de la iniciativa, tratamiento técnico del congreso, discusión en comisiones, debate en pleno, votación y promulgación. Para una visualización completa de los ámbitos, variables e indicadores utilizados véase el Cuadro 3.4 Enfoques del tratamiento de la evaluación legislativa del capítulo 3.

Este capítulo el objeto empírico es la reforma energética a partir de la metodología propuesta para observar el proceso de discusión y aprobación de estas leyes. Se seleccionó esta, dada la importancia económica, la polémica y la polarización ideológica generadas, así como el protagónico y áspero debate en el Pleno que para su aprobación, características que la hacen un buen objeto de estudio para poner a prueba la evaluación del proceso. En particular, se tomó la reforma de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales de diciembre de 2013 y dos leyes secundarias que adelante se muestran.

5.1 Precedente: reformas estructurales

Para analizar la etapa coalicional en México a partir del gobierno dividido, es necesario mostrar los primeros intentos de llevar a cabo agendas de reformas estructurales, las cuales no fue posible concretarlas del todo, ya que aún no se contaba con la madurez en este campo por parte de las fuerzas políticas, ni con los elementos coyunturales necesarios, que sí estuvieron presentes en 2012. Las reformas estructurales⁶ en el México moderno se dividen en tres generaciones: las reformas estructurales de corte económico de primera generación en México son las que llevaron a cabo durante de 1984 a 1994 e incluye el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE); Programa Extendido de Reordenación Económica (PERE); Programa de Aliento y Crecimiento (PAC); Pacto de Solidaridad Económica (PSE) y Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). Durante esta etapa se privatizaron importantes empresas como Aeroméxico, Mexicana de Aviación, Telmex, Grupo Dina; compañías mineras, como Cananea, siderúrgicas, complejos industriales; 18 bancos y diversas instituciones financieras, así como la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). Las reformas de segunda generación, que van de 1996 a 2006 incluye la reforma judicial que promovió la reestructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN): los 26 ministros que la integraban fueron destituidos, para crear otra con sólo 11 miembros. En lo político el IFE y el Tribunal electoral también sufren importantes modificaciones estructurales. Así también, las de corte

⁶ Se le denomina estructural debido a que se vincula con la modificación del funcionamiento y organización de un sector importante. En el caso de la reforma energética, la importancia es económica, social y de Estado. Según el Centro de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados en 2015 los ingresos petroleros representaron el 19.6% del total de los ingresos presupuestarios, en “Ingresos y Deuda del Sector Público”, Enero - Agosto de 2016 [En línea] recuperado de <http://www.cefp.gob.mx>, consultado en 17 de noviembre de 2016

económico incluyen conjunto de programas a corto plazo –Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento (PBEC); Acuerdo de Unidad Para Superar la Emergencia Económica (AUSEE); Programa para Reforzar el Acuerdo de Emergencia Económica (PARAUSEE) y demás programas también de corto plazo del sexenio de 2000-2006. Y las reformas de tercera generación serían, propiamente, las reformas estructurales producto del Pacto por México, objeto de la presente investigación.

Para ser más específico a continuación se describen las principales experiencias de las reformas de las primeras dos generaciones, como preámbulo del análisis principal de las reformas estructurales del Pacto.

5.1.1 Agenda de reformas estructurales de Ernesto Zedillo

Este sexenio inició con una grave crisis económica. A través de programas de emergencia como el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE) y el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE) se logró aprobar en el Congreso, con acuerdo de la COPARMEX y ante la renuencia, pero al final, aprobación del sector obrero de la CTM, el Congreso se aumentó la tasa general del IVA de 10 al 15%; se implementó una reducción adicional del gasto público; se fortaleció al sector bancario con recursos del Banco Mundial y FMI; se creó un sistema de cuenta indexado a la inflación (las UDI's, unidades de inversión); y se aumentó el salario mínimo en un 10%, entre otras medidas. Esta medida fue parte de los nuevos acuerdos con el FMI y el Banco Mundial para garantizar líneas internacionales de crédito.⁷

⁷ Francisco Javier Guerrero Aguirre, Juan Carlos Amador Hernández (2016); *La concertación política en contextos de democracias fragmentadas: el caso del Pacto por México*; Consejo Editorial Cámara de Diputados; México.

Así también, se establecieron compromisos en un nuevo Acuerdo Político Nacional (APN).⁸ En materia electoral destaca también la consolidación de la autonomía del Instituto Federal Electoral a través de la “ciudadanización” del mismo. También permitió que los partidos obtuvieran recursos públicos para sus campañas, una mayor equidad para el acceso a los medios electrónicos de comunicación; así como la modernización sustancial que incluyó que los habitantes de la capital de la República eligieran por primera vez al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.⁹

De igual forma el Tribunal Electoral que pasó de ser una fiscalía especial de delitos electorales que pertenecía al gobierno, a ser un ente autónomo con responsabilidad legal para la calificación de las elecciones. La competencia se fortalece al incrementar el financiamiento público sobre el privado, el cual pasó a ser del 70%; se prohíbe la asociación corporativa de los partidos políticos. Sin duda una reforma de las más importantes fue la apertura a la pluralidad en el Senado en 1996 a través de la introducción del sistema de representación proporcional a la integración de la Cámara, la cual pasa de tener 96 a 128 senadores.¹⁰

Otra de las principales reformas del presidente Ernesto Zedillo está la del Poder Judicial que se faculta a la Suprema Corte para que conozca de controversias constitucionales; así también de racionalizar los procesos judiciales. También inicia un proceso de autonomía respecto al Ejecutivo que tiene que ver con nombramientos y contrataciones de jueces.¹¹

⁸ Suscrito el 17 de enero de 1995 entre los principales partidos políticos: PAN, PRI, PRD y PT.

⁹ Francisco Javier Guerrero y Amador, *op. cit.*, 2016.

¹⁰ Laura Valencia (2008); Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México; en *Revista Política y Cultura número 29*, Primavera 2008, Universidad Autónoma Metropolitana-X, México.

¹¹ *Ibid.*

5.1.2 Agenda de reformas estructurales de Vicente Fox

La administración de Vicente Fox se caracterizó por enviar regularmente las iniciativas y decretos al Congreso sin un ejercicio previo de negociación. Tal y como él decía: “El presidente propone y el Congreso dispone”, solo trajo una guerra de obstruccionismo por parte de ambos poderes, ya que el Legislativo constantemente dejaba sin aprobar sus leyes y el Ejecutivo empezó a utilizar su poder de veto, como lo muestran los 16 vetos a leyes del Congreso que su propio partido aprobó en conjunto con las otras fuerzas.¹²

Esto provocó que hiciera uso de instrumentos de control de constitucionalidad como las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, de suerte que los conflictos políticos —grandes o pequeños— terminaban dirimiéndose con frecuencia en el máximo tribunal del país.¹³

La agenda de Vicente Fox planteó en los primeros días de gobierno una agenda legislativa con tres prioridades: 1) La ley de derechos y cultura indígenas; 2) Una reforma fiscal integral que proponía gravar con impuestos alimentos y medicinas que no se trató en el Congreso en un primer intento, y en un segundo se discutió pero no se aprobó; y 3) La Ley de desarrollo rural, que tampoco fue abordada.

Entre las principales reformas en la agenda del presidente Vicente Fox —no precisamente aprobadas— tienen que ver con la reforma electoral que planteó una disminución del financiamiento público y una mayor transparencia a los partidos políticos, así como la regulación de las precampañas. En cuanto al Poder Legislativo propuso la reelección federal y local; la reducción a 400 el número de diputados, acotar la figura del fuero a los legisladores; creación de

¹² Francisco Javier Guerrero y Amador, *op. cit.*, 2016.

¹³ *Idem.*

la figura de iniciativa preferente para el presidente de la república; y reuniones periódicas entre legisladores y funcionarios públicos del Ejecutivo.

También sin éxito corrieron la reforma hacendaria que planteó revisar las tasas del IVA y disminuir la tasa del ISR. Con la misma suerte, sin éxito el tema de la reforma energética propuso autonomía presupuestal a la Comisión Federal de Electricidad, la Compañía de Luz y Fuerza y Petróleos Mexicanos; así como una mayor inversión pública y privada en petroquímica. En lo laboral plantea un registro público autónomo de sindicatos y contratos colectivos.¹⁴

Tal vez uno de sus mayores aciertos fueron la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación, las cuales fortalecieron el Estado de Derecho.

5.1.3. Agenda de reformas estructurales de Felipe Calderón

El presidente Felipe Calderón tuvo como prioridad de agenda en el rubro de reforma electoral la unificación de las fechas electorales; la reducción del financiamiento público y transparencia en gastos. En la reforma al Poder Legislativo propuso revisar el número y la forma de integración de ambas cámaras; la reelección consecutiva de representantes (excepto la presidencia de la República) y consolidación del servicio civil de carrera en la Administración Pública. Su propuesta en el tema de Estado de Derecho planteó juicios orales; sistema único de información criminal y penas más severas para los delincuentes. En el tema económico y de empleo propuso un marco legal dirigido a las pequeñas y medianas empresas; reducción de la evasión fiscal; la modernización de las empresas públicas; abasto de suministro eléctrico de calidad y a precios competitivos; aumento de la inversión de PEMEX y la modernización del sector agropecuario. Otro tema que sobresalió fue el de la

¹⁴ Laura Valencia, *op. cit.*, 2008.

igualdad de oportunidades con la creación de un sistema único de salud; revisión de las asignaciones a las aportaciones federales a los estados y municipios para el desarrollo social y una política de tratamiento de 100% de aguas residuales.¹⁵

Cabe mencionar que la mayoría de las propuestas de cambio estructural, sobre todo por Felipe Calderón, no prosperaron precisamente por la falta de acuerdos políticos entre las principales fuerzas que las pudieron haber aprobado en el Congreso. La fracción parlamentaria del presidente no fue capaz de llegar a formar acuerdos con las otras dos fuerzas mayoritarias para obtener los votos necesarios y aprobarlas. Era el escenario de una legislatura conocida como “obstructiva”.

5.2 Pacto por México

A partir del regreso del PRI a la presidencia de la República, tras dos sexenios de que el poder lo ostentó el PAN, fueron muchas las expectativas de este regreso. Es interesante analizar en esta etapa el nuevo acuerdo para analizar la institucionalización del Congreso, es decir, el llamado “Pacto por México”¹⁶ como forma de negociación y colaboración para llevar a cabo una agenda común entre las principales fuerzas políticas para intentar llevar a buen término muchos de los fallidos intentos de reformas estructurales en las administraciones de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón (1994-2012).

¹⁵ *Íbid.*

¹⁶ Firmado el 2 de diciembre de 2012 en una ceremonia celebrada en el Castillo de Chapultepec por el Presidente Enrique Peña Nieto y los presidentes de los tres principales partidos PRI, PAN y PRD: María Cristina Díaz, Gustavo Madero y Jesús Zambrano, respectivamente.

5.2.1 Introducción al Pacto

Después del escenario expuesto la pregunta que queda por responder es: ¿por qué a partir de 2012 fue posible llegar a grandes acuerdos y reformar temas pendientes en la agenda de gran envergadura? ¿Qué factores o elementos posibilitaron la negociación y aprobación del paquete de reformas estructurales? Se puede empezar a explicar a partir de la conjunción de tres factores importantes: a) un contexto político electoral previo a la negociación; b) la forma incluyente en que se invitó para realizarla; y c) las acciones determinadas al interior de los partidos políticos involucrados antes y durante la misma.

En el primer elemento es el contexto del ambiente político. Se tiene que reconocer la relevancia del contexto previo a la segunda alternancia, es decir, al desarrollo de la campaña electoral de 2012. Desde entonces, quien resultó ganador, planteó en su plataforma electoral la prioridad de una serie de reformas para transformar al país estructuralmente, lo cual lo toma como bandera distintiva poniendo como ejemplo su gestión como gobernador en el estado de México y como slogan, la eficacia. Al momento de ganar las elecciones presidenciales tenía claras y publicitadas al menos cinco reformas prioritarias: la energética (con el debate de fondo si ello implicaba la entrada de capital privado a la industria petrolera); la fiscal (con la apertura del PRI a discutir un impuesto generalizado, que podía ser el impuesto al valor agregado); la laboral (con la idea de flexibilizar las contrataciones y regular el outsourcing); la política (cuya propuesta atractiva era la reducción de las diputaciones plurinominales) y la de seguridad (que tenía como principal promesa la creación de una gendarmería nacional).¹⁷

¹⁷ Miguel Armando López Leyva (2015); “El episodio reformista en México (2012-2014): explorando las razones del cambio en la segunda alternancia”. *Estudios Políticos*, vol. 9, núm. 35, mayo-agosto, 2015; UNAM; México.

Un factor muy importante que afianzó el triunfo de Enrique Peña es que no hubo cuestionamientos contundentes en relación con la legitimidad de la elección. Como apunta Sosa (2013)¹⁸ el contendiente perdedor Andrés Manuel López Obrador (AMLO), candidato de las izquierdas, impugnó el proceso¹⁹ sin embargo, el cuestionamiento a la elección no tuvo la intensidad ni el tamaño de lo ocurrido seis años atrás y su estrategia fue más moderada que en 2006. El candidato de las izquierdas mantuvo una posición firme pero sin radicalizar sus acciones como en el pasado. El que haya sido así, logró generar un ambiente más favorable para el gobierno entrante de Enrique Peña, pues a diferencia de Felipe Calderón Hinojosa no tuvo que padecer de “fraude” y el descrédito por el modo en que se hizo de, y asumió la Presidencia, de acuerdo con la versión sostenida por la oposición.²⁰

Hasta principios del mes de mayo de 2012 el escenario de la campaña de Enrique Peña Nieto y las preferencias electorales eran favorables; sin embargo, el movimiento estudiantil #yosoy132 fue un hecho que no tan solo afectó de forma negativa el curso de la campaña, sino que también afectó la agenda de reformas posibles y/o deseables.²¹ La regulación hacia, y el acceso a los medios,

¹⁸ Guadalupe Georgina Sosa Hernández y Miguel Armando López Leyva (2013), “Los empresarios y los candidatos presidenciales en el proceso electoral de 2012: estrategias de interlocución e influencia”, en Héctor Zamitiz Gamboa (coord.), *Contienda electoral y rendimiento democrático en México 2012*, México, UNAM/FCPYS, pp. 167-196.

¹⁹ El motivo fueron las revelaciones en torno de las tarjetas de prepago Monex como mecanismo de financiamiento ilegal de la campaña del PRI.

²⁰ Andreas Schedler, (2009), “Inconsistencias contaminantes: gobernación electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México”, *América Latina Hoy*, vol. 51, abril, pp. 41-59.

²¹ Este movimiento nace después de su participación en la Universidad Iberoamericana en el foro “Buen Ciudadano Ibero”, por sus respuestas en torno al caso Atenco y, especialmente, las declaraciones posteriores de los presidentes de los partidos que lo apoyaban (el PRI y el PVEM), desataron un movimiento inesperado. Cf. Leonardo Figueiras Tapia, (2012), “El movimiento estudiantil en el proceso electoral 2012”, en Leonardo Figueiras Tapia (coord.), *Del 131 al #yosoy132. Elección 2012, México*, Comunicación Política Editores. Alejandra Toscana Aparicio, et al., (2012), “El movimiento #Yosoy132 en el proceso electoral de 2012”, en Liliana López Levi et al., 2012. *Procesos políticos, continuidades y fracturas, México*, UAM-X/Itaca, pp. 109-148.

fue un asunto que dicho movimiento colocó en la agenda de lo público para que fuera retomado por la agenda del gobierno entrante.²²

El segundo elemento es la negociación paralela al canal institucional (el Congreso de la Unión). La idea de Enrique Peña Nieto fue materializar su “agenda de reforma estructurales”. Para ello generó una vía paralela a través del “Pacto por México”, mediante el cual reunió a los principales actores políticos para hacer converger las agendas de cada uno y así tramitar los temas relevantes de cambio, matizando las diferencias y enfatizando las coincidencias.

El tercer elemento se refiere a las acciones determinadas al interior de los principales partidos políticos involucrados antes y durante la negociación del Pacto. Cada uno tuvo diferente estrategia de cooperación: en el PRD ante la derrota de AMLO y su posterior salida del partido le restó fuerza al sector interno con posiciones radicales, permitiendo una posición dominante a la corriente contraria que fue precisamente la más cooperativa y negociadora con el PRI.²³

El PAN al ocupar el tercer lugar en las elecciones de 2012 con su candidata, Josefina Vázquez Mota, prácticamente fue una derrota del presidente Calderón, lo cual tuvo un doble efecto: debilitar a su corriente en el seno de su partido y dotar de autonomía al dirigente nacional del partido en turno Gustavo Madero para negociar con el gobierno entrante sin restricciones. Además, varias de las reformas propuestas en el “Pacto por México” coincidían

²² En el pliego petitorio del movimiento #Yosoy132 plantearon demandas como la “democratización de los medios de comunicación”, entre las que destacan: terminar con el duopolio en el mercado de la televisión por medio de la competencia, que el acceso a Internet sea un derecho constitucional; que los medios de comunicación cuenten con instrumentos que defiendan el interés público, garantizar la libertad de los periodistas víctimas de violencia y que en las televisoras del Estado se dé cabida a las producciones elaboradas por estudiantes de las escuelas de comunicación por medio de concursos. Estas inquietudes son recogidas e incluidas en la Reforma de Telecomunicaciones del Presidente Peña Nieto.

²³ Rosendo Bolívar Meza (2014), “El Partido de la Revolución Democrática en crisis: entre la dirigencia de la corriente Nueva Izquierda y la salida de Andrés Manuel López Obrador”, *Estudios Políticos*, núm. 33, septiembre-diciembre. México.

programáticamente con el PAN, ya que habían sido promovidas, sin éxito, por los presidentes Fox y Calderón en su momento. De esta manera, tanto al PRD como al PAN se les presentaron oportunidades reales para incidir e impulsar sus propias agendas partidistas en el marco de la coalición parlamentaria llamada “Pacto por México”.

Algunos aspectos negativos del procedimiento del Pacto tienen que ver con la limitada inclusión de actores. Una de las primeras críticas recibidas fue que dejó fuera de la discusión a sectores muy importantes, a organizaciones de la sociedad civil, a instituciones académicas y a los gobiernos de los estados.

Otro de los aspectos centrales que fue motivo de cuestionamiento fue la ausencia de un consenso respecto de los procedimientos que dicho pacto debería seguir, por lo menos para evitar que fuera un mecanismo de acuerdo político endeble y por lo tanto no perdurable.

Recapitulando, en un ambiente político de gobierno dividido, el éxito del pacto por México se debió a varios elementos, mismos que no estuvieron presentes en las transiciones de los sexenios anteriores. Como primer elemento explicativo tenemos que la madurez política de la clase política, ya que las fracciones parlamentarias de las fuerzas políticas perdedoras de oposición a la del Ejecutivo en turno se comportaron como un parlamento obstructivo en lugar de uno colaborativo. Esto se pudiera explicar también por la mezquindad de la oposición parlamentaria para opacar la labor y éxito de las políticas públicas, y por ende, las reformas estructurales, propuestas por los dos presidentes de extracción panista, en un afán de crear desencanto en la sociedad y volver a recuperar el poder.

Otro elemento explicativo es, que si bien la oposición parlamentaria de 2000 a 2012 (PRI y PRD) obstruyeron las propuestas de reformas estructurales de los dos presidentes de extracción panista, no sucedió así con la oposición

parlamentaria del presidente Enrique Peña en 2012 debido a que se ha empezado a superar esa parálisis legislativa y se ha empezado a transitar hacia un congreso de tipo colaborativo en la medida que se empieza a negociar para obtener beneficios mutuos en lugar de no ganar nada; se ha aprendido a hacer coaliciones temporales y específicas para ciertos temas y obtener un lucro político de dichas situaciones.

En 2012 el éxito de poder llegar a firmar el Pacto por México en mucho se debió también a las rupturas internas de los partidos perdedores (PAN y PRD). Como se mencionó párrafos anteriores, el candidato del PRD se deslindó de ese partido, creó el suyo propio y las corrientes internas del PRD que se quedan asumen un mayor protagonismo colaborador para desvincularse del estigma perdedor. Por su parte en el PAN también existió este protagonismo por parte de las corrientes no afines a la candidata perdedora.

Y por último, no se puede soslayar la capacidad del partido del Presidente en 2012 que al contar con una mayoría le dio margen para negociar con las otras dos fuerzas e incorporar sus añejas propuestas y ponerlas en la agenda del Pacto. Por ejemplo, la reforma política era algo que venía proponiendo tanto el PRD con el asunto de la reforma política del DF y el PAN con el asunto de la reelección legislativa. En resumen, se negoció la incorporación de los 95 temas del Pacto incorporando las propuestas de las agendas particulares de las fuerzas signantes.²⁴

²⁴ Cf. Anexo 2 para la revisión detallada de los 95 compromisos del “Pacto por México”.

5.2.2 Objetivos y compromisos del Pacto

El objetivo del Pacto desde su integración, fue el establecimiento de los temas y prioridades de la agenda legislativa sobre la base de los **95** compromisos y la naturaleza de los cambios y de las reformas (estructurales con orientación de mercado) y política electoral y del régimen jurídico, que inevitablemente generarían reacciones de diversos grupos y sectores de la sociedad, y que exigirían la formación de coaliciones legislativas debido a la composición de las cámaras y de la fragmentación partidista, en la que ninguna fuerza contaba con la mayoría necesaria para la aprobación de las iniciativas.

El principal acuerdo fue el de profundizar el proceso democrático con base en tres ejes rectores: 1) El fortalecimiento del Estado Mexicano; 2) La democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales, 3) La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas.

De acuerdo con Zamitiz (2015)²⁵ el Pacto por México fue un instrumento que definió y controló la agenda legislativa y estableció una dinámica en ambas cámaras del Congreso, generando productividad mediante las reformas a la Constitución y a las leyes secundarias modificaron profundamente el diseño institucional en áreas estratégicas de gobierno y en diversos ámbitos públicos, por ejemplo al crear y fortalecer organismos reguladores autónomos.

El Pacto contiene cinco grandes acuerdos -que a su vez, se subdividen, haciendo un total de 95 compromisos-²⁶ Estos son: 1) Sociedad de derechos y libertades; 2) Crecimiento económico, empleo y competitividad; 3) Seguridad

²⁵ Héctor Zamitiz Gamboa (coord.) (2015); “El pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014”; Edit. UNAM-FCPyS; Ed. 1ra.; Ciudad de México.

²⁶ Véase Anexo 1 Compromisos del Pacto por México.

y justicia; 4) Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción y 5) Gobernabilidad democrática.²⁷

El informe de la organización “Pacto por México”²⁸, detalla que una vez instaladas las Cámaras del Congreso de la Unión en septiembre del 2012 y consumada la calificación de la elección presidencial, los líderes del equipo de transición del presidente electo y los presidentes del PRI, PAN y PRD fueron realizando diversos encuentros para abordar los temas de la agenda del cambio de gobierno. Inicialmente esas reuniones ocurrieron de manera bilateral, abordando temas de interés común de los partidos reunidos. Las reuniones incluyeron presidentes de partido, coordinadores parlamentarios y gobernadores. Además, entre estas hay que incluir las múltiples entrevistas del Presidente electo, acompañado por miembros de su equipo de transición, con diversos líderes de los partidos políticos de México.

Hacia mediados de octubre, conforme se sucedían los diálogos bilaterales, empezó a gestarse la idea de que convendría tener reuniones entre los líderes de los tres principales partidos políticos. En esas conversaciones fue emergiendo con claridad la conciencia de que el diagnóstico de la situación de México estaba ya realizado pero que faltaba realizar los cambios que el diagnóstico señalaba.

Un gran avance fue el reconocer que persistían muchas diferencias de criterio originadas en la pluralidad de perspectivas de cada partido. Los dirigentes no pretendían eliminar esas diferencias pues todos son conscientes de que el disenso es propio de una sociedad plural y consustancial a un sistema democrático. Sin embargo, los integrantes de la mesa tripartita también

²⁷ Consúltese el documento completo: [En línea] recuperado de www.pactopormexico.org, consultado el 12 de septiembre 2015.

²⁸ Sección “Cómo se logró” [En línea] recuperado de <http://pactopormexico.org/como/>, consultados en 16 septiembre 2015.

arribaron a la conclusión de que los quince años de gobiernos divididos habían impedido concretar muchos acuerdos que, de haberse realizado, le permitirían a México avanzar aún más de lo que se logró en las dos últimas décadas.

De esa clara conciencia surgió el compromiso de intentar alcanzar un gran pacto que definiera las bases de un nuevo acuerdo que abarcara las esferas social, económica y política.

Se aceptó que el esfuerzo se haría sin pretender borrar las diferencias ideológicas ni la competencia política, y sin ignorar que veníamos de una intensa competencia electoral en la que se confrontaron distintos programas de gobierno. Aceptadas esas premisas, los líderes del equipo de transición del Presidente electo y los dirigentes del PAN y el PRD coincidieron en que bien valía la pena intentar ese acuerdo.

5.3 Reformas estructurales en el marco del “Pacto por México”

La firma del Pacto por México comprometió la voluntad de las principales fuerzas políticas para iniciar un proceso de aprobación de las reformas estructurales propuestas. Es importante destacar que la aprobación de las reformas estructurales no contó con unanimidad en todos los casos, sino que fue un proceso diferente para cada una de ellas, es decir, fue selectiva para cada tema procesado.

A continuación se resumen en el siguiente cuadro la cronología del tratamiento legislativo que se les dio.

Cuadro 5.1 Reformas Estructurales aprobadas LXII Legislatura

Núm.	Reformas	Fechas de votación en el Congreso		Fecha de promulgación por el Ejecutivo
		Diputados	Senado	
1	Laboral	01/09/12	29/09/12	30/11/12
2	Educativa	21/12/12	20/12/12	25/02/13
3	Ley de Amparo	12/02/13	20/03/13	01/04/13
4	Telecomunicaciones	25/04/13	30/04/13	10/06/13
5	Hacendaria*	15/10/13	24/10/13	06/12/13
6	Energética	11/12/13	10/12/13	20/12/13
7	Financiera	10/09/13	26/11/13	09/01/14
8	Política	05/12/13	13/12/13	31/01/14
9	Transparencia	26/11/13	20/11/13	07/02/14
10	CNPP **	05/02/14	05/12/13	04/03/14
11	Competencia económica	29/04/14	25/04/14	22/05/14

En los casos en que hubo dos votaciones en una misma Cámara, por enmiendas u observaciones hechas por la Cámara revisora, se toma en cuenta la fecha de la segunda votación.

* Las modificaciones de esta reforma fueron en cinco leyes. Aquí sólo se toma en cuenta, a manera de ilustración, las fechas de las votaciones del Código Fiscal de la Federación.

** Código Nacional de Procedimientos Penales.

Fuente: elaboración propia con base en la revisión del Diario Oficial de la Federación www.dof.gob.mx, la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados gaceta.diputados.gob.mx y votaciones de la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores www.senado.gob.mx

Al inicio de la LXII legislatura es enviada al Congreso, como preferente, la iniciativa de Reforma Laboral. Es importante destacarlo, pues para entonces existían condiciones para suponer que fue el preámbulo de lo que serían los trabajos de la aprobación de las restantes Reformas Estructurales producto del “Pacto por México”. Estas condiciones son: la iniciativa llegó al Congreso el primer día de instalación de la LXII Legislatura (1 de septiembre de 2012) de parte del Ejecutivo saliente; ya se sabían los resultados electorales de las elecciones presidenciales de julio de ese año; así también, los trabajos del

equipo de transición del Presidente electo con las fracciones del PRD y el PAN ya habían comenzado.

Esto demuestra que la reforma laboral ensayó el camino que había de transitar el resto de las reformas negociadas en el Pacto por México; sin embargo, es importante mencionarlo como antecedente coyuntural y condición necesaria para proseguir con los trabajos colaborativos que culminaron con lo que han llamado “la madre de las reformas”; es decir, la aprobación de la reforma energética que llevaba más de tres lustros a la espera de ser discutida y que en esta ocasión si logra traspasar incluso las reticencias del propio PRI cuando se opuso a la propuesta del presidente Ernesto Zedillo.

5.4 Reforma energética

Esta reforma ha sido considerada como la “madre de todas las reformas” que se aprobaron en México, debido a la polarización y división de fuerzas por la ideología de sus partidos. Además, es la que implica una mayor inversión y en la que está puesto el futuro de creación de empleos y reactivación de la economía.

De acuerdo con Ruiz (2015) la Reforma Energética se define como “la transformación del marco regulatorio que actualmente fija las reglas y administra el mercado de la generación y distribución de la energía”.²⁹ Los motivos que impulsan esa transformación y poder lograr una mejora en el mercado energético son: eficiencia económica, protección al consumidor, protección del medio ambiente, justicia social o asegurar el abastecimiento del recurso.

²⁹ Victoria Ruiz Rincón (2015); “Los pros y los contras de la reforma energética de acuerdo con el paradigma del desarrollo sustentable”; en *Revista digital Universitaria UNAM*, 1 de enero de 2015, Vol. 16, Núm. 1. México.

La Reforma Energética fue aprobada en tiempo record; por las Cámaras de Senadores el 10 de diciembre y por la de Diputados el 11 de diciembre de 2013. La reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, y entró en vigor el 21 de diciembre de 2013. Como se trata de un decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones constitucionales, se requería de la aprobación por parte de la mayoría de las legislaturas de los Estados. A partir de la aprobación por las dos Cámaras del Congreso, en solo 83 horas, 17 legislaturas estatales aprobaron la reforma energética.³⁰ Esto demuestra la capacidad para operar políticamente lo que en realidad fue la prioridad, entre todas las reformas: la reforma energética.

Para el 20 de diciembre ya había sido aprobada por 26 legislaturas. Véase la votación en el Anexo 3 Votación de la Reforma Energética 2013 por el Congreso de México, de la sección final.

La reforma energética contempló básicamente tres grandes cambios a nivel de la constitución:

a) Artículo 25. Se establece que el gobierno federal mantiene la propiedad y el control sobre los organismos productivos del Estado. Se impulsará la competitividad en el sector bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad.

b) Artículo 27. Menciona que el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, uso o aprovechamiento, por particulares o sociedades constituidas se realizará por concesiones otorgadas por el ejecutivo federal. Ahora el gobierno federal tiene la facultad de establecer y suprimir reservas nacionales. No habrá concesiones cuando se trate de minerales radiactivos. Para el caso del sistema eléctrico nacional

³⁰ Animal Político (2013); “23 congresos estatales ya avalaron la reforma energética”; [En línea] recuperado de <http://www.animalpolitico.com/2013/12/22-congresos-estatales-ya-avalaron-la-reforma-energetica/>, consultado el 16 de diciembre de 2014.

(transmisión y distribución de energía eléctrica) señala que no se otorgarán concesiones, lo que no impedirá al Estado celebrar contratos con particulares. En cuanto a la propiedad del petróleo, hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos no se otorgan concesiones; pero sí las hay para la exploración y extracción. La asignación puede ser a empresas del Estado o particulares.

c) Artículo 28. Ahora se señala que no habrá monopolios en las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en áreas estratégicas (entre ellas minerales radiactivos y generación de energía nuclear). Se agrega que el Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo bajo el control del Banco de México y que controlará los ingresos derivados de asignaciones y contratos con excepción de los impuestos.

Entre las principales fortalezas que plantea la Reforma Energética, a manera de resumen, podemos encontrar los siguientes:

- Esta apertura del sector permite que se complemente la inversión pública con la privada, para así aumentar la productividad del mismo.
- Las operaciones de Pemex se vuelven más transparentes y eficientes, debido a que al comportarse como una empresa autónoma, se pretende eliminar la corrupción dentro de la misma y lograr ser competitiva.
- La eliminación del Sindicato de Pemex en el consejo reduce su influencia en la toma de decisiones.
- La autonomía en la administración y presupuesto permitirá que Pemex tenga la oportunidad de invertir en actividades esenciales para mejorar la competitividad de la industria energética.
- El gobierno federal se verá obligado a disminuir su dependencia de los ingresos petroleros, por lo que ahora tendrá que recaudar eficientemente.

- Se crea el Fondo Mexicano del Petróleo para administrar la renta petrolera con visión a largo plazo y permitir una adecuada pensión para empleados cuando los recursos no renovables se agoten. Asimismo, será quien financie la infraestructura e inversión en los recursos humanos de Pemex.
- Se liberalizó el mercado eléctrico a los inversionistas privados y se espera que la apertura a la competencia promueva la creación de un Mercado Eléctrico Mayorista que aumente la eficiencia energética y disminuya los costos de producción.
- Se favorece la inversión en fuentes limpias mediante certificados de energías limpias a través de metas obligatorias de generación de energía eléctricas con este tipo de fuentes.
- Planeación de la infraestructura necesaria para evacuar energía de las zonas de alto potencial renovable, así como tener la capacidad real de una interconexión sin demoras y sobrecostos para los generadores que se establezcan; así también, contar con la posibilidad de venta de energía a la CFE o a otros suministradores privados.
- El establecimiento de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) como órgano desconcentrado, promueve una regulación eficaz de los grandes poderes económicos en el sector energético, sin estar sujeta a ningún poder político.³¹

Respecto a la opinión, manifestaciones y reacciones en torno de la reforma energética, tenemos que de acuerdo con la encuesta levantada por el CESOP³²,

³¹ Victoria Ruiz Rincón, *op. cit.*, 2015.

³² Meixueiro, Gustavo y Arón Baca (2013); “La reforma energética en la opinión pública”; en *Reporte de investigación*. CESOP, Cámara de Diputados, México Encuesta telefónica levantada los días 6 y 7 de julio de

arroja varias lecturas y resultados un tanto confusos, por lo que no queda claro el respaldo de la ciudadanía a la reforma energética. Los resultados entre la opinión que tienen los mexicanos sobre Petróleos Mexicanos (PEMEX) y qué tan orgullosos están de dicha empresa son contradictorios: El 39% dijo tener una buena o muy buena opinión de la empresa, por 32% que señaló tener una mala o muy mala opinión; sin embargo, respecto del sentimiento de orgullo relativo a la empresa, son más (54%) quienes dijeron tener poco o nada de orgullo por la empresa que quienes sienten algo o mucho orgullo (44%) por ella. Una clara mayoría (60%) consideró a PEMEX como una empresa gubernamental más que como una empresa de los mexicanos (34% así la consideran). En abierto contraste con los resultados anteriores, 66% consideró que el petróleo es de todos los mexicanos.

En el tema de transparencia en el manejo de los recursos petroleros se observa una opinión negativa sobre PEMEX: el 25% consideró que la administración de PEMEX es algo o muy transparente, por 69% que consideró poco o nada transparente el manejo de dicha empresa. El 88% consideró que existe algo o mucha corrupción dentro de PEMEX. Poco más del 67% de los encuestados dijo haber escuchado sobre la reforma energética. El 55% consideró que es algo o muy necesario contar con una reforma en la materia, pero también el 54% estaba algo o muy en desacuerdo con la inversión privada en la industria petrolera (solo el 36% estaba algo o muy de acuerdo).

Las preguntas referentes a los temas de la asociación de PEMEX con otras empresas para tareas específicas tales como extracción de petróleo, obtención de gas natural, refinación de combustibles, petroquímica, transportes y construcción de ductos petroleros, venta de gasolina, investigación y

2013 con un total de 618 entrevistas a nivel nacional a hombres y mujeres mayores de 18 años con teléfono fijo; el nivel de confianza de 95%.

desarrollo de nuevas fuentes de energía; en todos los casos, aunque por estrecho margen en el caso de la extracción de petróleo, hubo más respuestas de acuerdo que en desacuerdo. En una abierta contradicción tenemos que el 73% de los mexicanos consideró que PEMEX debe desarrollar la tecnología para explotar el petróleo que se encuentra a grandes profundidades en el mar, por solo 24% que señaló que la mejor estrategia para dicho fin es la asociación con empresas extranjeras. En una línea similar el 55% estaba algo de acuerdo o muy de acuerdo en que la inversión extranjera en materia petrolera es un ataque a la soberanía nacional.

En el tema de que si la reforma energética es benéfica para aumentar los recursos necesarios para el desarrollo nacional, la encuesta telefónica mostró diferentes percepciones: el 53% de los encuestados los recursos que PEMEX produce actualmente son suficientes para el desarrollo del país; mientras tanto, 57% consideró que los recursos que produce PEMEX son suficientes para lograr la modernización de la empresa.

En cuanto al uso de los recursos existe un gran respaldo: pues los que contestaron que los recursos petroleros se utilicen exclusivamente para mejorar la infraestructura y la educación del país fueron el 81% y que los recursos se guarden para hacer frente a futuras crisis económicas el 72%. Otro de los fines de la reforma energética consiste en dar autonomía a PEMEX y también a la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Al respecto, el 59% consideró que PEMEX debe ser manejada como una empresa independiente, por 36% que señaló que debe haber una intervención estatal en su administración.

Respecto de las protestas y reacciones ante la reforma energética por parte de grupos opositores, no fueron tan generalizadas, pero sí intensivas y violentas en algunos casos. Las protestas se dieron mucho antes de la aprobación, durante el debate y votación en las Cámaras de Diputados y

Senadores, y después de la aprobación en éstas. Una estrategia fue vincular la inconformidad ante la reforma energética con otras medidas antipopulares como fue el aumento del precio del pasaje en el Metro del Distrito Federal. También la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y el Sindicato Mexicano de Electricistas de la extinta Compañía de Luz y Fuerza del Centro (SME) se vincularon con las protestas contra la reforma energética.

El principal promotor de la resistencia fue organizado por Morena (hasta entonces movimiento social creado por López Obrador con aspiraciones de convertirse en partido político), que mediante su presidente nacional dio a conocer su plan de acción el que consistió en interponer amparos individuales y colectivos y la impugnación de posibles licitaciones futuras³³. Antes, Morena organizó una serie de manifestaciones frente a las legislaturas estatales para tratar de impedir (infructuosamente) la aprobación de los cambios constitucionales contemplados en la reforma energética.

La Reforma Energética es el objeto empírico del presente capítulo, el cual será sometido a evaluación con la metodología propuesta aplicado en la fase del tratamiento que se le dio durante el procedimiento legislativo a las reformas en esta materia que se toman como muestra: la Constitución Política; las leyes secundarias de la Industria Eléctrica y de la Comisión Federal de Electricidad.

5.4.1 Reforma constitucional en materia energética

El proyecto de reforma constitucional que da marco a la reforma energética la presentó el Presidente en la Comisión Permanente el 14 de agosto de 2013. También se presentó la iniciativa del grupo parlamentario del PAN el 31 de julio de 2013. La iniciativa del PRD fue descartada debido a que no planteaba

³³ El Universal 20/12/2013. “Anuncia Morena plan de acción contra reforma energética”, sección Nación. [En línea] recuperado de <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/publican-reforma-energetica-en-diario-oficial-974439.html>, consulta el 19 de octubre 2015.

modificaciones constitucionales, solamente a las leyes secundarias en materia energética. El resultado fue la modificación de los artículos: 25, 27 y 28 y veintiún artículos transitorios.

Se aprobó en su conjunto el 10 de diciembre de 2013 en el Senado³⁴ y un día después en la Cámara de Diputados.³⁵ Se turnó a las Legislaturas de los Estados para los efectos constitucionales y en un plazo de 9 días naturales ratificó. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de ese mismo año.³⁶

El documento descarta la entrega de concesiones a particulares, y se limita a diferentes modalidades de contratos o licencias para la explotación y exploración de los recursos energéticos.

Entre los principales cambios en la reforma al artículo 25 se introduce el término “empresas productivas del Estado” para Pemex y la Comisión Federal de Electricidad. Por lo que ambas empresas ahora se circunscriben a los principios de *la eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas*. Otro elemento importante y novedoso es que se introduce el criterio de *sustentabilidad* como clave en las industrias de hidrocarburos y eléctrica.

Respecto de las modificaciones al artículo 27, se terminó con el monopolio público en electricidad. Aunque se mantuvo prohibición de concesiones en transmisión y distribución de electricidad, también se abrió la posibilidad a la celebración de contratos entre el Estado y particulares en las demás actividades de la industria eléctrica. En materia de hidrocarburos,

³⁴ Proyecto de decreto fue aprobado en el Senado por 95 votos en pro y 28 en contra.

³⁵ En votación económica se dispensaron los trámites y se sometió a discusión de inmediato. En votación económica se desechó la moción suspensiva. Se aprobó en lo general con 354 votos en pro y 134 en contra.

³⁶ Cf. las gacetas parlamentarias: del Senado en www.senado.gob.mx y en Cámara de Diputados en wwwdiputados.gob.mx y el decreto de Diario Oficial del 20 de diciembre de 2013 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, en www.dof.gob.mx

también se mantiene la no concesión, aunque se permite que las áreas de exploración y de explotación se asignen a empresas productivas del Estado o se celebren contratos con particulares.

La reforma al artículo 28 dio vida al Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilidad y el Desarrollo, encargado de administrar los recursos de asignaciones y contratos con privados. También se les da el rango constitucional a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora (CRE).

En cuanto a los artículos transitorios de la reforma se les dio un plazo de dos años para que Pemex y la CFE se conviertan en empresas productivas del Estado. Así también, se crearon cuatro distintas las modalidades de contratación entre el Estado y los particulares en exploración y extracción de hidrocarburos: de servicios, de utilidad compartida, de producción compartida y de licencia. Como consecuencia, las empresas en el mercado energético, tanto públicas como privadas, pueden reportar contablemente, sus asignaciones o contratos. También quedó ratificada la Secretaría de Energía como la conductora de la política energética del país. Se ubicaron al sector energético la calidad de interés social, por lo que tiene prioridad para el uso del suelo y el subsuelo.³⁷

³⁷ Para completar la reforma, en el DOF del 11 de agosto de 2014, se expidieron nuevas leyes secundarias en materia energética: Ley de la Industria Eléctrica, Ley de Energía Geotérmica, Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, Ley de Hidrocarburos, Ley de Pemex, Ley de la CRE, Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, y Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y se reformaron, adicionaron y derogaron: Ley de Aguas Nacionales, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Inversión Extranjera, Ley Minera, Ley de Asociaciones Público-Privadas, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley Federal de Derechos, Ley de Coordinación Fiscal, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley General de Deuda Pública, y Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. En: www.dof.gob.mx.

5.4.2 Cronología del proceso legislativo de la reforma constitucional

En un esfuerzo de síntesis a continuación se presenta la cronología del proceso legislativo. Las fuentes de información principales son la Gaceta del Senado, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y la Dirección General de Vinculación y Enlace de la Secretaría de Energía.

El 31 de julio de 2013, el Diputado Luis Alberto Villarreal García (PAN) y el Senador Francisco Domínguez Servién (PAN), presentaron la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética. En la Comisión Permanente a nombre de legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional de ambas cámaras.

El Presidente de la Mesa Directiva turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos, Primera del Senado de la República.

Cámara de Senadores

El 12 de agosto de 2013 el Presidente Enrique Peña Nieto, envió al Senado la Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acompañada del dictamen de impacto presupuestario.

El 14 de agosto de 2013 la Mesa Directiva de la Comisión Permanente turnó la iniciativa referida a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos, Primera, con opinión de la Comisión de Fomento Económico.

En sesión ordinaria del 19 de septiembre de 2013 se aprobó el Acuerdo suscrito por la Junta de Coordinación Política, por el que se estableció el formato de los foros de debate sobre las distintas iniciativas que en materia energética se presentaron. Intervinieron al respecto los Senadores David Penchyna Grub, Manuel Bartlett Díaz, Juan Gerardo Flores Ramírez, Luis Sánchez Jiménez, Jorge Luis Lavalle Maury y Enrique Burgos García.

Los foros iniciaron el 23 de septiembre y concluyeron el 16 de octubre de 2013. 14 fueron los foros realizados en el que asistieron un total de 50 participantes, duraron aproximadamente 50 horas, con la asistencia de 90 legisladores; se contó con la participación de funcionarios y ex funcionarios públicos, como Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano; ex legisladores como Juan José Rodríguez Prats; gobernadores en funciones, como Fernando Ortega Bernés (Campeche), Graco Ramírez Garrido Abreu (Morelos), Egidio Torre Cantú (Tamaulipas). También estuvieron el ex Director General de CFE, Alfredo Elías Ayub; el ex Secretario de Energía, Jordy Herrera; y el ex Presidente de la Comisión de Energía del Senado de la República, Francisco Labastida Ochoa.

Por parte de la academia asistieron entre otros: Federico Reyes Heróles, Juan Pardini, Mario Becerra, Fauzi Hamdan, Juan Carlos Solís, Javier Zenteno, Myriam Grunstein, Gabriel Quadri, Adrián Lajous, Luis Pazos, Luis Guillermo Dillón, Francisco Barnés, David Shields, Daniel Chacón, Héctor Moreira, Manuel Barquín, Carlos Elizondo Mayer-Serra, José Narro Robles, José Antonio Ruz Hernández y Arturo Molina Gutiérrez. Por el sector empresarial, el que incluye cámaras empresariales y asociaciones de diferentes agrupaciones de empresarios, acudieron a la invitación: Jaime Zabudovsky, Luis de la Calle, Mario Gabriel Budebo, Miguel Benedetto, Juan Acra, Cirilo Tapia, César Humberto Cadena, Gerardo Gutiérrez Candiani, Álvaro Fernández, Francisco Funtanet, Javier Arrigunaga, Rodrigo Alpizar, Juan Pablo Vega, Luis Téllez, Alonso Ancira, entre otros. Las comisiones dictaminadoras elaboraron un resumen general de cada una de las participaciones en 39 cuartillas.

El 23 de octubre de 2013 en términos del punto tercero del acuerdo por el que se establece el formato de los foros se convocó a comparecer a: Pedro Joaquín Coldwell, Secretario de Energía; Emilio Lozoya Austin, Director General de Petróleos Mexicanos; Francisco Rojas Gutiérrez, Director General de la Comisión Federal de Electricidad; Francisco Xavier Salazar Diez de Sollano, Presidente de la Comisión Reguladora de Energía; y a Juan Carlos Zepeda Molina, Presidente de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

El 7 de diciembre de 2013 la Junta de Coordinación Política presentó un Acuerdo en relación con el proceso de dictaminación de las iniciativas de Reforma Constitucional en Materia Energética, mismo que fue aprobado por las Directivas de las Comisiones Dictaminadoras.

El 8 y 9 de diciembre de 2013, en reuniones extraordinarias de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios

Legislativos, Primera, en el Salón de la Comisión Permanente, discutieron y aprobaron en lo general y en lo particular los artículos 25 y 27 del dictamen con proyecto de decreto de reformas y adiciones a diversos artículos constitucionales, en materia energética.

La discusión y la votación de las reservas al artículo 28, y al régimen transitorio del proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones constitucionales en materia de energía, se trasladaron para su trámite al Pleno del Senado de la República.

En las reuniones extraordinarias de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos participaron 104 oradores en la discusión, en un tiempo aproximado de 23 horas con 20 minutos en dos días de trabajo.

El 9 de diciembre de 2013 en sesión ordinaria se dio primera lectura al dictamen de las Comisiones Dictaminadoras.

El 10 de diciembre de 2013 en el Pleno se llevó a cabo la discusión del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Fomento Económico. El Presidente de la Mesa Directiva informó que las comisiones dictaminadoras entregaron propuestas de modificación al dictamen. Se admitieron y se incorporaron al cuerpo del dictamen para su discusión.

Los Senadores Mario Delgado Carrillo (PRD) y Manuel Bartlett Díaz (PT) presentaron por separado moción suspensiva, mismas que fueron desechadas por el Pleno.

Para fundamentar el dictamen intervinieron los Senadores: Enrique Burgos García, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales; Óscar Román Rosas González, Integrante de la Comisión de Energía; Raúl Gracia

Guzmán, Presidente de la Comisión de Estudios Legislativos; José Ascención Orihuela Bárcenas, Presidente de la Comisión de Fomento Económico.

Los votos particulares en contra los presentaron los Senadores: Dolores Padierna Luna (PRD); Manuel Bartlett Díaz (PT); Alejandro Encinas Rodríguez (PRD); Armando Ríos Piter (PRD); Fernando Mayans Canabal (PRD); Zoé Robledo Aburto (PRD); Adán Augusto López Hernández (PRD); Isidro Pedraza Chávez (PRD); Lorena Cuéllar Cisneros (PRD); Mario Delgado Carrillo (PRD) y Benjamín Robles Montoya (PRD).

Los posicionamientos de los grupos parlamentarios fueron representados por: Manuel Bartlett Díaz (PT), en contra; Ninfa Salinas Sada (PVEM), a favor; Rabindranath Salazar Solorio (PRD), en contra; Jorge Luis Lavalle Maury (PAN), a favor y David Penchyna Grub (PRI), a favor.

En la discusión en lo general intervinieron los senadores en contra: Layda Sansores San Román (MC); David Monreal Ávila (PT); Martha Palafox Gutiérrez (PT); Raúl Morón Orozco (PRD); Angélica de la Peña Gómez (PRD); Luis Sánchez Jiménez (PRD); Marco Antonio Blásquez Salinas (PT); Alejandra Barrales Magdaleno (PRD); Ernesto Ruffo Appel (PAN); Manuel Camacho Solís (PRD); Fidel Demédicis Hidalgo (PRD); Benjamín Robles Montoya (PRD); Javier Corral Jurado (PAN); Adán Augusto López Hernández (PRD). Para hablar a favor del dictamen hicieron uso de la tribuna los Senadores: Francisco García Cabeza de Vaca (PAN); René Juárez Cisneros (PRI); Salvador Vega Casillas (PAN); Pablo Escudero Morales (PVEM); Francisco Domínguez Servién (PAN); Juan Gerardo Flores Ramírez (PVEM); Silvia Guadalupe Garza Galván (PAN); Humberto Mayans Canabal (PRI). El Presidente de la Mesa Directiva informó de la reserva de los artículos 25, 27, 28 y los 21 artículos transitorios. El dictamen fue aprobado en lo general con 95 votos en pro y 28 en contra.

Senadores del PRD y PT presentaron propuestas de modificación a los artículos 25, 27, 28 constitucionales y a los 21 artículos transitorios, las cuales no se admitieron a discusión. El artículo 25 constitucional fue aprobado en los términos del dictamen con 93 votos a favor y 25 en contra. El Senador Jorge Luis Preciado Rodríguez (PAN) presentó reserva al artículo 27 constitucional, la cual fue aceptada por la asamblea. El artículo 27 fue aprobado con la modificación aceptada por 94 votos en pro y 25 en contra. El artículo 28 constitucional fue avalado en los términos del dictamen con 92 votos a favor y 24 en contra.

Los artículos transitorios se aprobaron en los términos del dictamen de la siguiente forma: Artículo Primero 88 votos a favor y 22 en contra; Artículo Segundo 83 votos a favor y 21 en contra; Artículo Tercero 86 votos a favor y 21 en contra; Artículo Cuarto 84 votos a favor y 20 en contra; Artículo Quinto 88 votos a favor y 19 en contra; Artículo Sexto 87 votos a favor y 20 en contra; Artículo Séptimo 88 votos a favor y 20 en contra; Artículo Octavo 86 votos a favor y 20 en contra; Artículo Noveno 86 votos a favor y 19 en contra; Artículo Décimo 87 votos a favor y 21 en contra; Artículo Décimo Primero 86 votos a favor y 21 en contra; Artículo Décimo Segundo 84 votos a favor y 18 en contra; Artículo Décimo Tercero 86 votos a favor y 21 en contra; Artículo Décimo Cuarto 88 votos a favor y 21 en contra; Artículo Décimo Quinto 88 votos a favor y 21 en contra; Artículo Décimo Sexto 85 votos a favor y 20 en contra; Artículo Décimo Séptimo 89 votos a favor y 21 en contra; Artículo Décimo Octavo 88 votos a favor y 21 en contra; Artículo Décimo Noveno 90 votos a favor y 20 en contra; Artículo Vigésimo con 90 votos a favor y 21 en contra; Artículo Vigésimo Primero 90 votos a favor y 21 en contra.

El debate en el Pleno tuvo una duración de 20 horas con 30 minutos con la intervención de 209 oradores. En total se presentaron 313 proposiciones y participaciones en lo general y particular.

Cámara de Diputados

El 09 de octubre de 2013, previo a la llegada de la minuta de la reforma constitucional del Senado, en la Cámara de Diputados se llevó a cabo la primera de dos reuniones de trabajo rumbo a la reforma energética convocadas por las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Energía de la esa cámara, presididas por el Dip. Julio César Moreno (PRD) y el Dip. Marco Antonio Bernal (PRI), respectivamente, con la presencia de la subsecretaria de Energía María de Lourdes Melgar Palacios.

El 10 de octubre de 2013 se llevó a cabo la segunda reunión de trabajo rumbo a la reforma energética a cargo del director corporativo de Finanzas de Pemex, Mario Alberto Beauregard.

Posteriormente, el 24 de octubre de 2013 dieron inicio las Audiencias Públicas rumbo a la Reforma Energética con la participación del Subsecretario de Hidrocarburos Enrique Ochoa Reza, a propuesta del Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados.

El 30 de octubre de 2013 se llevó a cabo a segunda audiencia pública rumbo a la reforma energética a cargo de Jordy Herrera Flores, ex Secretario de Energía, durante la administración del presidente Felipe Calderón, a propuesta del Grupo Parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados.

El 06 de noviembre de 2013 acudió, a propuesta del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano para exponer su postura en torno a la Reforma Energética en el contexto de las Audiencias Públicas.

Finalmente el 13 de noviembre de 2013 se celebró la cuarta y última audiencia pública con la participación del Mtro. Adolfo Hellmund López a propuesta del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la Cámara de Diputados.

El 11 de diciembre de 2013 el Senado envió a la Cámara de Diputados la Minuta Proyecto de Decreto. Ese mismo día por Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, sometido y aprobado en votación económica por el mismo, se estableció el trámite para la discusión y votación de la Minuta con Proyecto de Decreto, dispensando todos los trámites, puesta a discusión y votación en la misma sesión. Ese mismo día en sesión ordinaria se llevó a cabo la discusión de la minuta mencionada. En las posiciones a favor de la minuta por los grupos parlamentarios intervinieron los diputados: José Angelino Caamal Mena (NA); Ricardo Astudillo Suárez (PVEM); Juan Bueno Torio (PAN); Eloy Cantú Segovia (PRI). En contra de la minuta se pronunciaron los diputados: José Alberto Benavides Castañeda (PT); Ricardo Monreal Ávila (MC); Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro (PRD). Se llevó a cabo la votación en lo general con 354 votos en pro, 134 votos en contra y 0 abstenciones. Se aprobó por mayoría calificada.

Hicieron uso de la tribuna para presentar sus reservas en un solo acto 80 diputados. La sesión duró 19 horas, las reservas fueron desechadas por el Pleno y los artículos reservados fueron aprobados en los términos de la minuta con 353 votos a favor y 134 en contra.

El 12 de diciembre de 2013 la Cámara de Diputados remitió a las Legislaturas de los Estados el Proyecto de Decreto. En la sesión de la Comisión Permanente del 18 de diciembre de 2013 se realizó la declaratoria del decreto al contar con la aprobación de 24 Congresos de los Estados (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila,

Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas). Posteriormente, se recibieron los votos aprobatorios de otros 3 de Congresos Locales (Colima, Oaxaca y Michoacán) y 2 votos en contra de los Congresos Locales de Guerrero y de Morelos.

El 20 de diciembre de 2013 el Presidente de la República promulgó la Reforma Constitucional en Materia Energética, aprobada por el Congreso de la Unión y la mayoría de las Legislaturas Estatales. Esta reforma constitucional fue publicada en el DOF el 20 de diciembre de 2013.

5.4.3 Aspectos relevantes del proceso legislativo

La Cámara de Senadores, como cámara de origen, fue la primera en aprobar el dictamen de la reforma constitucional energética que integró las propuestas del PRI y el PAN, lo hizo, en lo general, con 95 votos a favor (equivalente al 77%) y 28 en contra (equivalentes al 23%); mientras que la Cámara de Diputados lo hizo con 354 a favor (equivalente a 73%) y 134 en contra (equivalente al 27%)³⁸. Las votaciones particulares de algunos artículos fueron ligeramente diferentes a la aprobación en lo general. El apoyo a la reforma provino sobre todo de legisladores del PRI, PVEM, PANAL y una gran mayoría de los legisladores del PAN, y fue rechazada por los partidos de izquierda, es decir, PRD, PT y MC.³⁹

La reforma energética se aprobó en la LXII Legislatura del Congreso (2012-2015), en la que el partido del presidente, el PRI, no tenía mayoría absoluta en ninguna de las dos cámaras, aunque sí mayoría relativa en ambas.

³⁸ Estos porcentajes se refieren a un universo de solamente 123 senadores y a 488 diputados presentes en sus respectivas sesiones de pleno.

³⁹ Cabe aclarar que en esa legislatura aún no existía el grupo parlamentario del Partido Morena.

En el Senado, el PRI contaba con 52 escaños de los 128 que lo conforman; esto equivale al 40.6% del total; el restante 59.4%, 76 escaños, están distribuidos entre el PAN (38 escaños), PRD (22), PVEM (9), PT (5), MC (147) y PANAL (1). Así mismo, en la Cámara de Diputados, el PRI contaba con 212 curules, equivalentes al 42.4% del total; el resto está distribuido entre PAN (114 curules), PRD (104), PVEM (29), MC (16), PT (15) y PANAL (10). El PRI y sus aliados PVEM y PANAL tenían la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, pero no así en la de Senadores. Ante un escenario como el de 2013 la reforma energética, que de entrada fue rechazada por la izquierda dado que buscaba ampliar la participación de particulares en el sector energético, el PRI sólo podía lograr las dos terceras partes del Congreso sumando al PAN, y así fue, de esa manera se obtuvieron los votos de las dos terceras partes que el marco normativo exige para aprobar una reforma constitucional.

Del proceso legislativo descrito se puede observar que se despachó rápidamente, dada la complejidad y envergadura del tema, así como las implicaciones técnicas, económicas, políticas y sociales que conllevó. Estamos hablando de la iniciativa que presenta el Presidente el 12 de agosto del 2013 y cuatro meses después, el 11 de diciembre de ese mismo año, ya había sido aprobada por ambas cámaras del Congreso, tratamiento que duró 4 meses aproximadamente.

Cabe aclarar que este proceso incluyó debates en foros y comparecencias por parte de los especialistas, académicos y funcionarios del sector, por lo que haber organizado y procesado todo ello en tan poco tiempo, se puede decir que fueron tiempos muy apretados. Sin embargo, el mismo proceso legislativo dejó entrever que existía premura por sacar adelante la aprobación del proyecto de reformas. El 19 de agosto se establece el acuerdo de la Junta de Coordinación

Política para convocar a los foros de discusión e iniciaron apenas un mes después el 23 de septiembre.

Consideramos que en este lapso no se pudo haber hecho una extensa difusión de dichos foros, ni mucho menos dio la oportunidad de prepararse a todos los actores y especialistas que hubieran querido participar. Esto se puede constatar en la discusión de la Junta de Coordinación donde los partidos de oposición se oponían a que los foros fueran convocados para dentro de muy poco tiempo; y aún más, proponían que se extendiera durante el siguiente año 2014 y que incluyera una consulta nacional; idea que no prosperó.

Por su parte la Cámara de Diputados participó como cámara revisora. Por esa misma razón, tuvo un papel menos activo que el Senado. Sin embargo, se aprecian, muy escasamente, algunas actividades previas a la llegada de la minuta con el proyecto del senado: solamente dos reuniones, una con funcionarios de PEMEX y otra con una funcionaria de la Secretaría de Energía.

La Cámara de Diputados tuvo solamente dos reuniones de comisiones participantes para definir su método de trabajo conjuntamente con funcionarios del sector. En ellas se establecieron 4 audiencias públicas con invitados para exponer a 4 especialistas a propuesta de los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PRD y MC, entre el 24 de octubre y el 13 de noviembre de 2013.

Llama la atención la rapidez con que se turnó, se discutió y se aprobó el dictamen en el Pleno: la Cámara de Diputados lo recibió del Senado el 11 de diciembre de 2013. Ese mismo día en sesión maratónica de 19 horas se aprobó el dictamen. Las reservas fueron desechadas por el Pleno y los artículos reservados fueron aprobados en los mismos términos como originalmente llegó en la minuta.

En un tiempo de 6 días naturales se completa el proceso legislativo del Congreso. El 12 de diciembre de 2013 la Cámara de Diputados remitió a las

Legislaturas de los Estados el Proyecto de Decreto, y para el 18 de diciembre se realizó la declaratoria del decreto al contar con la aprobación de la mayoría de los congresos, en este caso, 24 de ellos. Ya para el 20 de diciembre estaba publicada en el DOF.⁴⁰

5.4.4 Posicionamientos de los grupos parlamentarios

El 8 de diciembre de 2013 se llevó a cabo la reunión de discusión de las comisiones unidas que analizaron el proyecto de reforma energética. A continuación se resumen las posiciones que tomaron cada uno de los grupos parlamentarios en el Senado. Para tratar de formalizarlo se tratan de identificar los argumentos de 3 tipos:

1. Argumentos ideológico-sociales: aluden a temas donde se exalta el nacionalismo, la historia y la defensa de los recursos en contra de la injerencia de otros países; así también alude a las economías subsidiadas y proteccionistas.
2. Argumentos Técnicos: aquí caben todas las posturas que manejan datos sobre la eficiencia económica, la viabilidad empresarial, la obsolescencia o modernización de la empresa, las reservas de los recursos y, en general, todo lo que tiene que ver con la cadena económica desde la exploración, explotación, producción, refinación, transportación y venta.
3. Técnico-administrativos: Nos hablan de lo que tiene que ver con la incorporación de la sociedad a los beneficios de los productos obtenidos, es decir, el bien común de la sociedad. También lo que tiene que ver con el gobierno y su administración para llevar a cabo sus políticas públicas

⁴⁰ Cf. Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre del 2013, [En línea] recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013, consultado el 15 de diciembre de 2016.

a través de la administración y distribución de las rentas, presupuestos y la hacienda pública.

PRI. El Senador José Orihuela⁴¹ a nombre del grupo parlamentario fija su posicionamiento a favor de la reforma constitucional energética.

El Senador con un *argumento técnico-administrativo* expresa que no se puede seguir posponiendo iniciar con el proceso, ya que la presente y futuras generaciones no pueden esperar para adoptar medidas radicales apremiantes, dada la crisis energética que existe desde hace varias décadas y que ha llevado a una dependencia de abasto alarmante. Se pronuncia por la modernización, fortaleza y madurez del sector energético que garantice una menor dependencia de los recursos fiscales, para que estos sirvan para la inversión social de los mexicanos.

El Senador Orihuela con *argumentos técnicos* se pronuncia con una serie de cifras estadísticas y diagnósticos donde intenta mostrar la caída en la capacidad de producción de petróleo y próxima caducidad de la vida de los pozos existentes. Así también, en materia eléctrica muestra que la actividad de CFE es ineficiente, se produce electricidad mal y más cara, con costos de producción 30% más elevados que la mayoría de los precios internacionales; por lo que urge la modernización de este sector.

Con argumentos de *tipo ideológico-nacionalistas* se pronuncia y asegura que la reforma energética es indispensable para modernizar al país sin que se ponga en riesgo la soberanía y la propiedad de los recursos de México y se disminuya la dependencia energética con otros países.

⁴¹ Cf. Cámara de Senadores Video YouTube [En línea] recuperado de <https://youtu.be/E7OhMoChtP4>, consultado el 9 de diciembre de 2016.

*PAN. El Senador Salvador Vega*⁴² a nombre del grupo parlamentario fija su posicionamiento a favor de la reforma constitucional energética.

El Senador Vega en su discurso posicional se pronuncia a favor de la reforma constitucional en materia energética. Su principal *argumento es técnico-administrativo*: todos los legisladores, sean de cualquier partido, están de acuerdo con la modernización del sector energético, que pueda maximizar la renta petrolera en beneficio de los mexicanos; ya que actualmente se paga gasolinas y energía eléctrica más caras que en otros países. En este mismo rubro, se pronuncia porque la reforma contempla medidas anticorrupción para garantizar la transparencia y el buen manejo de los recursos públicos que deben ser de los mexicanos. Lo que más aplaude el PAN es la creación del Fondo Mexicano del Petróleo, que administre y distribuya de manera eficiente los recursos para las necesidades apremiantes de los sectores vulnerables (por ejemplo un incremento en las pensiones; becas para estudiar en el extranjero; el desarrollo regional, etc.), para la reinversión de la industria y que no se sigan utilizando para el gasto corriente del país.

Asegura, con argumentos técnicos que la reforma hará competitivo a PEMEX, será fortalecido. De igual manera para CFE, que sea competitiva, más barata y que genere energías cada vez más limpias y sustentables. Todo ello con un soporte de órganos reguladores que establezcan las reglas claras para la competencia y el crecimiento de estas empresas, así como garante de que el Estado solo pagará lo justo a los inversionistas y velará por que el control de los recursos siempre sea de los mexicanos.

⁴² Cf. Cámara de Senadores Video YouTube [En línea] recuperado de https://youtu.be/QmeDfDg_ZwU, consultado el 9 de diciembre de 2016.

*PRD. La Senadora Dolores Padierna*⁴³ a nombre del grupo parlamentario fija su posicionamiento en contra de la reforma constitucional energética.

La Senadora en una clara postura con argumentos de tipo *ideológicos nacionalistas* asegura que la reforma es un pago que México a través de Enrique Peña hace un grupo de magnates mexicanos y extranjeros, por haberlo apoyado, a él, a su partido y a sus otros dos partidos incondicionales, para poder llegar a la presidencia. A cambio se les da todas las facilidades para poder explotar el petróleo sin restricciones y con condiciones favorables y a precios regalados. La reforma es el mecanismo para poder entregar los recursos de los mexicanos a los intereses transnacionales de los grandes corporativos petroleros. Peña Nieto pretende con ello, hacer una colonia del imperialismo en el siglo XXI.

Algo muy grave es el manejo de la riqueza que genere el petróleo. Todos esos recursos, llamados la renta petrolera, serán administrados por el llamado Fondo Petrolero Soberano, el cual es oculto e inorgánico, que lo controlará directamente la Secretaría de Hacienda, y por lo tanto no está sujeto a la Ley de entidades paraestatales y no aplicará la Ley de Transparencia. Por lo tanto los recursos que se generen serán ocultos y sin rendición de cuentas y que nunca llegará a los mexicanos y que incrementará los niveles de corrupción, de por sí ya alarmantes en México.

Con un discurso de argumentos técnico-administrativos, la senadora explica que se pretende eliminar las prohibiciones de otorgar contratos a particulares; eliminar la exclusividad del estado para explotar los recursos naturales, generar riquezas de los mexicanos y conducir la política energética. Desaparece la empresa CFE, solo se le da 12 meses de vida y se crea el nuevo organismo Centro Nacional de Control Energía quien recibirá, concentrará y

⁴³ Cf. Cámara de Senadores Video YouTube [En línea] recuperado de <https://youtu.be/ps0Fc15CUUw>, consultado el 10 de diciembre de 2016.

comercializará toda a electricidad de CFE y de otras nuevas empresas, al Centro Nacional. Se desmantela a PEMEX por la Comisión Nacional de Hidrocarburos quien retomará las funciones de exploración y explotación de los pozos petroleros. A través de estas medidas, lo que se espera en el futuro es un incremento en el precio de los combustibles y la energía.

*PVEM La Senadora Ninfa Salinas*⁴⁴ a nombre del grupo parlamentario fija su posicionamiento a favor de la reforma constitucional energética.

La senadora Ninfa Salinas fija su posicionamiento con los argumentos técnicos de la situación de Pemex y su producción, la cual va a la baja, con reservas agotadas y con la gran necesidad de explorar otras reservas pero con más profundidad, por lo que se requiere una mayor inversión que solo se puede llevar a cabo con la apertura otros inversionistas. Así también hay desabasto de gas.

Por otro lado, con un discurso que tiende hacia argumentos técnico-administrativos, propone perder el miedo dar el paso hacia adelante para una apertura a la inversión para fortalecer a nuestras instituciones y generar la riqueza derivada del petróleo que permita un mayor crecimiento para la sociedad, que ponga cuidado al mejoramiento del medio ambiente y al uso de energías limpias en un futuro.

*PT Senador Manuel Bartlett*⁴⁵ a nombre del grupo parlamentario fija su posicionamiento en contra de la reforma constitucional energética.

El Senador Bartlett fija su postura en contra a través de argumentos ideológicos sociales asegura que la propuesta de modificación constitucional no tiene otro objetivo más que la “desnacionalización” de PEMEX. Quitar los

⁴⁴ Cf. Cámara de Senadores Video YouTube [En línea] recuperado de <https://youtu.be/zyzhECMwe5Y>, consultados el 10 de diciembre de 2016.

⁴⁵ Cf. Cámara de Senadores Video YouTube [En línea] recuperado de <https://youtu.be/-7t7XpZ1w2c>, consultado el 10 de diciembre de 2016.

principios históricos fundamentales, producto de una revolución. La propuesta es producto por la presión y hostigamiento de las grandes potencias mundiales liderados por los EEUU, quien desde hace 70 años lo bien reclamando. Es una total entrega a los intereses norteamericanos. Asegura el Senador que no se mantiene la propiedad de los recursos. Amañadamente, en los artículos principales sí lo establecen, pero en los transitorios lo contradicen.

No ha habido discusión real, de fondo, seria; lo que ha habido es una discusión y difusión mediática alentada por los monopolios televisivos. Los foros organizados por el Congreso, fueron a modo, no hubo audiencia y no sirvieron. Los únicos foros serios que hubo fueron el organizado por el PRD y por el PT.

*MC Senadora Layda Sansores*⁴⁶ a nombre del grupo parlamentario fija su posicionamiento en contra de la reforma constitucional energética.

En su posición como representante de la bancada de Movimiento Ciudadano la Senadora indicó con argumentos de tipo ideológicos sociales, que esta es una contrarreforma constitucional y de aprobarse se estaría en el supuesto de traición a la patria. La expropiación petrolera de Lázaro Cárdenas se hizo por la Razón de que las compañías norteamericanas irrumpían la paz social. Esta reforma conlleva una gran corrupción. Por un lado se dice que los recursos siguen siendo de la nación, pero en otras partes, como en los transitorios, se habla de contratos, concesiones, asignaciones y licencias. Parfraseando al presidente de Petrobras, dice que las empresas extranjeras no se van a conformar con el petróleo, una vez que entren al sistema tienen la capacidad para dominar al gobierno, a las empresas, a los medios de comunicación y hasta a los partidos políticos.

⁴⁶ Cf. Cámara de Senadores, Video YouTube [En línea] recuperado de <https://youtu.be/aHOra2RTUmY>, consultado el 28 de enero de 2017.

Actualmente la Senadora Layda Sansores, pertenece al grupo parlamentario del Partido del Trabajo PT.

Como se observa los posicionamientos a favor estuvieron a cargo de los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PVEM, y en contra PRD, MC.

5.4.5 Votación en Pleno del Senado

Finalmente, luego de las discusiones en comisiones el 10 de diciembre del 2013 se presenta en el pleno para su discusión y aprobación el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía, y de Estudios Legislativos Primera, con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética.

La discusión en el Pleno giró en torno del sentido en que habían fijado sus posturas los representantes de los grupos parlamentarios en la discusión en comisiones unidas como se presentó en el apartado próximo anterior.

Se pueden apreciar las coaliciones que se formaron desde el principio, en dos posturas básicamente: a favor y en contra. El siguiente cuadro resume las votaciones y posturas entre las coaliciones.⁴⁷

Cuadro 5.2 Votación Senado Reforma Constitucional Energética		
10 de diciembre 2013		
Gpo. Parlam.	A FAVOR	EN CONTRA
PRI	53 (43%)	1 (0.81%)
PAN	35 (28.5%)	2 (1.62%)
PRD	0	19 (15.4)
PVEM	7 (5.7%)	0
PT	0	6 (4.8)
SIN GRUPO	0	0
TOTAL	95 (77.2%)	28 (22.8)

Elaboración propia con datos de la Gaceta del Senado.

La coalición de los grupos parlamentarios en el Senado *a favor* estuvo formada por el PRI, PAN y PVEM, que en total sumaron 95 votos. Se observa que dos diputados del PAN y 1 del PRI votaron en contra.

La coalición de los grupos parlamentarios *en contra* estuvo formada por el PRD, y PT y 3 votos aislados de integrantes del PRI y PAN. En total sumaron 28 votos.⁴⁸

⁴⁷ De acuerdo con Duverger la teoría política reconoce tres tipos de coaliciones: la coalición electoral; la coalición ejecutiva o de gobierno y la coalición parlamentaria o legislativa. Destaca Duverger que las coaliciones parlamentarias las fuerzas políticas pueden asumir posturas a favor del gobierno o en su contra. En el parlamento se pueden encontrar todas las formas y grados posibles de alianzas y coaliciones. Afirma que así como en la vida de los parlamentos multipartidistas está dominada por las alianzas, en los gobiernos no pueden constituirse sin acuerdos. Toda alianza gubernamental que asocia al poder a ministros de partidos diferentes se completa, evidentemente, con una alianza parlamentaria. Cf. Maurice Duverger (1981); “Los Partidos políticos”; Fondo de Cultura Económica; México; Ed. 1ª, 1957.

⁴⁸ Si bien la aprobación de las reformas estructurales son producto del Pacto por México entre el PRI, PAN y PRD, este último no participó a favor de la reforma energética, postura que fijó desde el principio de la firma del pacto.

Se aclara que el número total de legisladores que votaron es de 123, por lo que los 5 restantes corresponden a legisladores ausentes que no participaron de la votación.

Estamos ante lo que Rikker (2001)⁴⁹, plantea que existen dos tipos de coalición parlamentaria: la primera es la *coalición mínima ganadora*, que implica una alianza entre dos partidos con el fin de alcanzar el número necesario de votos requeridos para aprobar leyes y reformas. La segunda es la *coalición sobredimensionada*, conformada por un número de partidos mucho más amplio, en donde la aprobación de una legislación tiene lugar a partir del apoyo de la mayoría de fuerzas políticas. Vale la pena rescatar esta última clasificación, ya que abunda y plantea teóricamente de una mejor manera, el caso de México. En el caso de la reforma energética estamos ante el caso de la *coalición mínima ganadora*.

5.4.6 Principales cambios propuestos por la reforma constitucional

En el apartado anterior se ha dado cuenta del posicionamiento de los grupos parlamentarios en torno de reforma constitucional en materia energética, en la discusión de reuniones de Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos. A continuación se rescatan los principales cambios que quedaron aprobados en la Constitución Política a partir de la reforma energética. Para consulta y comparación de los artículos 25, 27 y 28 antes y después de la modificación, se puede consultar el Cuadro 5.2.

Las modificaciones en el artículo 25, nos muestran lo siguiente:⁵⁰

⁴⁹ Citado por Alberto Escamilla (2014); “Los gobiernos de coalición y la ratificación del gabinete presidencial”. [En línea] recuperado de www.somee.org.mx; consultado el 15 de enero 2016.

⁵⁰ Tomados del Análisis que hace la Subdirección de Análisis Política Interior del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados. En: Claudia Gamboa (2014); “Estudio comparativo del texto anterior y el texto vigente de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales en materia energética”; SAPI-ISS-02-14; SIA, Cámara de Diputados, México.

- Se prevé que el gobierno Federal mantenga la propiedad y el control de las “empresas productivas” que el Estado establezca en áreas estratégicas, creando asimismo esta nueva figura. En el dictamen del Senado se señala que se incorpora el concepto de empresas productivas del Estado como “otra posibilidad para que el sector público que tiene a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas de exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos en el subsuelo, pueda llevarse a cabo”.
- Queda claramente que la planeación y el control tanto del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos serán actividades exclusivas de la Nación, por lo que sobre éstas no se otorgarán concesiones; sin embargo, sí se permitirán -como se verá en el artículo 27- la celebración de contratos del Estado y con los particulares en todas las demás actividades. De acuerdo con ello se entendería que los contratos que se realizan, tendrían menos alcance que una concesión en sí, sin embargo, no se mencionan los tipos específicos de éstos ni sus limitaciones.

Por ello se estableció que sería en las leyes correspondientes en la materia, en donde se establecen las normas que regirán tanto el funcionamiento, la administración, organización, procedimientos de contratación, el régimen de remuneraciones de su personal y demás actos jurídicos que celebren PEMEX y CFE, así como las demás empresas productivas del Estado.

Así también, se estableció el criterio de sustentabilidad para impulsar a las empresas de los sectores social y privado de la economía el de la sustentabilidad, en ese sentido en el dictamen emitido, se señaló que “... al introducir el concepto de “sustentabilidad” en [este] artículo constitucional, [se

hace] énfasis en el vínculo necesario entre la política económica rectora del Estado en el desarrollo económico, industrial y de la competitividad, con un entorno ecológico sano, que genere beneficios para la sociedad a largo plazo.”

Las principales ideas que se incorporan al artículo 27 son:

- Se reforma lo relativo a la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; se reitera que si bien no se otorgarán concesiones, el Estado si podrá celebrar contratos con particulares, siendo la ley la que determine la forma en que éstos podrán participar también en las demás actividades de esta industria.
- Queda establecido que si bien estos rubros siguen siendo propiedad de la nación y no se otorgan concesiones, la nación puede llevar a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado, o bien, través de contratos con éstas o con particulares. Sin embargo, ni en el texto constitucional, ni en ningún artículo transitorio se cuenta con una explicación exacta de en qué consistirán estas asignaciones, señalando únicamente que para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares.
- Con relación a las actividades de exploración y extracción el dictamen del Senado señala que “la exploración (consiste fundamentalmente en llevar a cabo las actividades de búsqueda y localización de hidrocarburos) extracción (identificada con la acción de aprovechamiento de los mismos) constituyen las dos grandes actividades relacionadas con el petróleo y los demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos de este Decreto de reformas constitucionales.”

Se mantiene la prohibición de otorgar concesiones tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, pues se señala claramente que son propiedad de la Nación y ésta es inalienable e imprescriptible, es decir, no podrá ser transmitida, ni cedida, ni vendida, ni este derecho se extinguirá por el transcurso del tiempo.

Respecto del artículo 28 los principales planteamientos son:

- A través de las reformas al artículo 28 se elimina el control general del Estado sobre la explotación del petróleo en general y demás hidrocarburos y petroquímica básica, estableciendo ahora como funciones estratégicas de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos las ejercerá de manera exclusiva el Estado, dejando fuera de este contexto a las demás etapas de producción del petróleo, como la refinación, distribución, almacenamiento etc.
- Ahora el ejercicio de estas funciones se hará con atención a las disposiciones que marca el artículo 27 Constitucional, es decir, que el Estado puede celebrar a través de la contratación en diversas modalidades.
- Se agrega también que para que el Estado pueda llevar a cabo de manera correcta las funciones estratégicas en materia energética éste contará con dos comisiones a las cuales se eleva al rango constitucional otorgándoles el carácter de reguladoras, y con la creación de un Fondo:
- El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será un fideicomiso público cuya Institución Fiduciaria será el banco central (Banco de México), y tendrá por objeto recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos que se

otorguen en la materia, con excepción de los impuestos. (en todo caso habría que identificar exactamente en qué consisten dichos ingresos derivados como tal).

- Los órganos reguladores en materia energética serán la Comisión Nacional de Hidrocarburos, y la Comisión Reguladora de Energía.

En el siguiente cuadro se puede leer y comparar los artículos 25, 27 y 28, en su versión de antes y después de la modificación a la Constitución del 20 de diciembre de 2013. El texto con negritas se refiere a las modificaciones o texto nuevo:

Cuadro 5.3 Cuadro comparativo del texto anterior con el texto vigente de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales en materia energética

TEXTO ANTERIOR ⁵¹	TEXTO NUEVO ⁵²
<p>Artículo 25. El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.</p>	<p>Artículo 25. El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo</p>

⁵¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en: Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México, Agosto de 2013.

⁵² *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía*, Diario Oficial de la Federación de 20 de diciembre de 2013, Edición vespertina, Única Sección, versión electrónica, fecha de consulta 7 de enero de 2014, en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013

<p>Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.</p> <p>...</p> <p>La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.</p>	<p>dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.</p> <p>...</p> <p>Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.</p> <p>...</p> <p>La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.</p>
TEXTO ANTERIOR	TEXTO NUEVO
<p>Artículo 27...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 27. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>

<p>En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.</p> <p>En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.</p> <p>Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el</p>
---	---

	<p>propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
TEXTO ANTERIOR	TEXTO NUEVO
<p>Artículo 28. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 28. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la</p>

<p>El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.</p> <p>...</p> <p>El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.</p> <p>...</p> <p>El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.</p> <p>...</p>
---	--

Fuente: Tomado y adaptado de original en: Claudia Gamboa (2014); “Estudio comparativo del texto anterior y el texto vigente de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales en materia energética”; SAPI-ISS-02-14; SIA, Cámara de Diputados, México.

5.5 Evaluación de la calidad legislativa del proceso técnico de la reforma energética en la Cámara de Diputados

A continuación en el presente apartado se expone la evaluación hecha con la metodología propuesta con los indicadores construidos que se expusieron en el capítulo 3 y en la introducción de este capítulo. Esta evaluación se hará en dos partes. La primera a partir del análisis de contenido de la discusión y discursos en Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados (Energía, Puntos Constitucionales) y de las comisiones unidas de la Cámara de Senadores.

La segunda parte con una entrevista hecha al personal técnico de ambas comisiones unidas del Senado y de la Cámara de Diputados, donde se ponderan todos los indicadores con información de esta fuente primaria.

Se seleccionaron las Leyes energéticas secundarias que nos dan mayores elementos para poder analizarlas; es decir, que cuentan con documentos en los que se puede dar seguimiento y aplicar la metodología propuesta. Estas Leyes son: Ley de la Industria Eléctrica y de la Ley de Energía Geotérmica.

5.5.1 Análisis de contenido del discurso en la discusión de la Comisión de Energía

Cámara de Diputados LXII Legislatura (2012-2015). Acta de la sesión de la Comisión de Energía del 22 de julio del 2014. Objeto empírico: *Minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Industria Eléctrica, Ley de la Ley de Energía Geotérmica y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad*. Lapso de la deliberación: 5 horas (de las 10:29 a las 15:29 hrs.) Miembros participantes: 25 legisladores de diversos partidos políticos. El presidente de la Comisión de Energía fue Marco Antonio Bernal Gutiérrez

(PRI); Secretario: Javier Treviño Cantú (PRI). La Composición de la comisión por partido político se presenta en el cuadro siguiente:

Cuadro 5.4 Composición de las comisiones unidas de Energía de la Cámara de Diputados LXII Legislatura

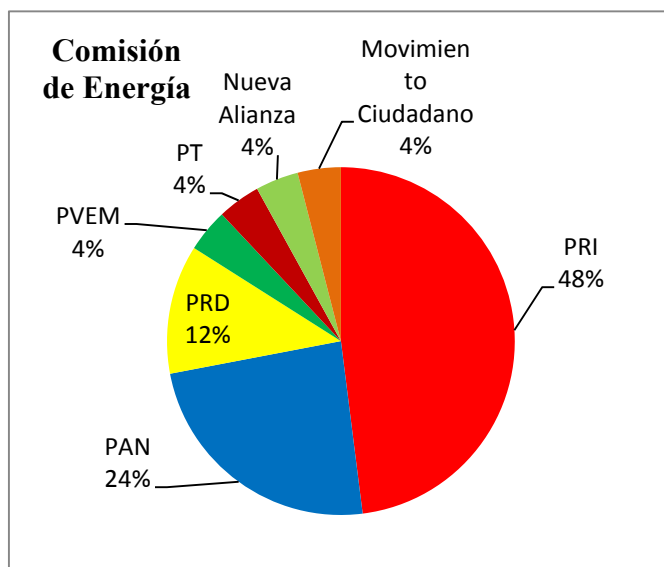
Partido político	Diputados a favor	Diputados en contra	Total
PRI	12	0	12
PAN	6	0	6
PRD	0	3	3
PVEM	1	0	1
PT	0	1	1
Nueva Alianza	1	0	1
Mov. Ciudadano	0	1	1
Total	20	5	25

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. [En línea] recuperado de www.diputados.gob.mx, consultado el 25 de septiembre de 2016.

El cuadro anterior muestra que en la Comisión de Energía existió una mayor presencia por parte de los diputados del PRI (48%), mientras que los diputados del PAN ocuparon el segundo lugar (24%) y los diputados del PRD el tercer lugar (12%), el resto de los partidos tuvieron un diputado, cada uno, en esa comisión (16% en conjunto).

El siguiente gráfico expresa proporcionalmente la presencia de los partidos políticos dentro de la comisión:

Gráfico 5.1 Partidos en la Comisión de Energía Cámara de Diputados LXII Legislatura



Elaboración propia a partir del Cuadro 5.4.

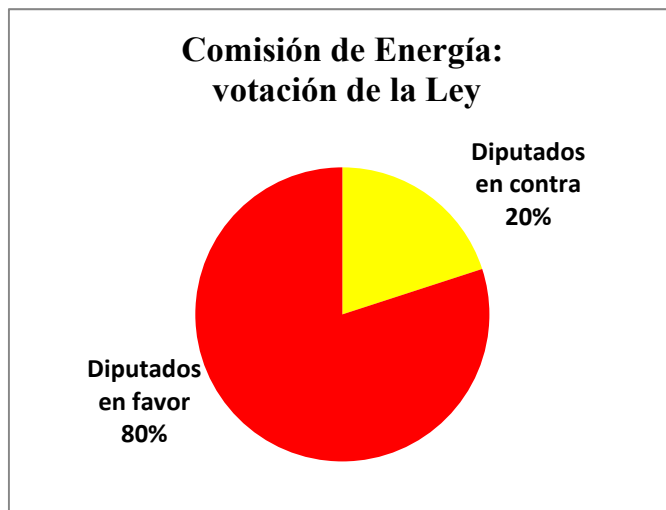
Por otra parte, los partidos con representación en dicha comisión presentaron formalmente su postura respecto de la reforma energética (CFE y PEMEX), luego discutieron la pertinencia de los cambios, para ello se manifestaron a favor y en contra, finalmente votaron el dictamen de la comisión. De acuerdo con el orden del día y el arreglo entre los partidos, la deliberación legislativa tuvo tres ejes temáticos, a saber: el modelo abierto de mercado y tarifas eléctricas; la industria eléctrica nacional y; los productores independientes de electricidad.

Vale la pena resaltar que los miembros de la comisión manifestaron su postura a través de argumentos cuyas categorías son heterogéneas: económicos, políticos, jurídicos, sociales, ecológicos, etc.; por ende, el contenido del discurso de los legisladores puede ser analizado desde los ámbitos sociológico,

técnico-legislativo o politológico; tal y como se propuso en la metodología de este capítulo. Además, la naturaleza de los argumentos expuestos por los legisladores pertenecieron a las variables relacionadas con: la transparencia, el análisis técnico pre legislativo y el proceso legislativo, respectivamente. En consecuencia, las variables se nutrieron de indicadores referentes a la congruencia jurídica, la viabilidad presupuestaria o social, al procedimiento parlamentario.

Los legisladores que integraron la Comisión de Energía manifestaron su voto mayoritario a favor y en contra de la minuta enviada por el Senado; así, los partidos que votaron a favor de la reforma energética fueron: PAN, PRI, PVEM y Nueva Alianza, con un total de 20 votos (80%); en cambio, los partidos que votaron en contra fueron: PRD, PT y Movimiento Ciudadano, con un total de 5 votos (20%). El siguiente gráfico expresa porcentualmente la votación dentro de la Comisión de Energía:

Gráfica 5.2 Votación porcentual en la Comisión de Energía Cámara de Diputados LXII Legislatura



Tanto las variables como los indicadores propuestos en la investigación nos permiten analizar no sólo el sentido de los votos de los legisladores de la comisión, sino la calidad de la legislación (ex ante) en materia de la reforma energética, que a su vez favorece la evaluación de las reformas estructurales en el marco del "Pacto por México", de ahí la trascendencia del estudio.

5.5.1.1 Discusión al interior de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados

La discusión al interior de la Comisión de energía incluyó la postura de los partidos políticos siguientes:

1. Dora María Guadalupe Talamantes del Partido Nueva Alianza (NA);
2. José Alberto Benavides Castañeda del Partido del Trabajo (PT);
3. Ricardo Mejía Berdeja del Partido Movimiento Ciudadano (MC)
4. Ricardo Astudillo Suárez del Partido Verde Ecologista de México (PVEM);
5. Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro del Partido de la Revolución Democrática (PRD);
6. Rubén Camarillo Ortega del Partido Acción Nacional (PAN);
7. Antonio Francisco Astiazarán Gutiérrez del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Así, la deliberación legislativa comenzó con la postura formal de cada partido político respecto a la reforma energética; después, los legisladores manifestaron su punto de vista acerca del modelo abierto de mercado y las tarifas eléctricas, la industria eléctrica nacional, finalmente, los productores independientes de electricidad.

El análisis del discurso de cada uno de los legisladores que a continuación se presenta trata de determinar qué tipo de variables son por las que más se

inclina la argumentación, es decir: las variables tipo SOTRA (Ámbito Sociológico-Variable Transparencia) son aquellas que se refieren a la transparencia de los documentos a discusión, en este caso los proyectos de ley; el tiempo para analizarlos, la publicidad que se les dio, el análisis hecho por especialistas y la participación ciudadana. Por su parte las variables tipo TLAPLE (Ámbito Técnico Legislativo-Variable Análisis Técnico Pre legislativo) se refieren más al tratamiento técnico que se les debe dar a los proyectos de ley, esto es, la congruencia jurídica y lingüística; la viabilidad presupuestaria y social, así como el correcto procedimiento parlamentario. Respecto de las variables tipo POPLE (Ámbito Politológico-Proceso Legislativo) se refieren al tratamiento técnico legislativo y político que las fuerzas políticas dan al proyecto de ley, como formación de coaliciones, negociaciones y tiempo estratégico que se le da al proyecto de ley antes de ser aprobado; esto con la finalidad de mantener estabilidad política entre las distintas fuerzas políticas del cuerpo legislativo.

En consecuencia, el análisis de contenido del objeto empírico de nuestra investigación presentó las siguientes características:

Diputado Javier Treviño (Secretario de la Comisión de Energía)

El Secretario de la Comisión de energía, Javier Treviño, externó en la comisión su preferencia por las variables ubicadas en el *análisis técnico pre-legislativo* TLAPLE, particularmente, en los asuntos relacionados con la congruencia jurídica, la viabilidad presupuestaria y social; además, defendió el apego del procedimiento legislativo de la reforma energética "[la reforma energética crearía] un modelo de industria que ha permitido reducir los costos del sector eléctrico en economías avanzadas en América Latina, además, se permite la participación de particulares [...]. Las empresas de generación podrán contribuir a atender las necesidades de grandes usuarios o usuarios calificados, o de los pequeños usuarios" (Comisión de Energía, 22 julio 2014); no obstante, el legislador mostró menor interés en la *variable referente al proceso legislativo* POPLÉ; inclusive, el diputado Treviño dejó fuera de su discurso la variable referida a la transparencia y sus respectivos indicadores SOTRA.⁵³

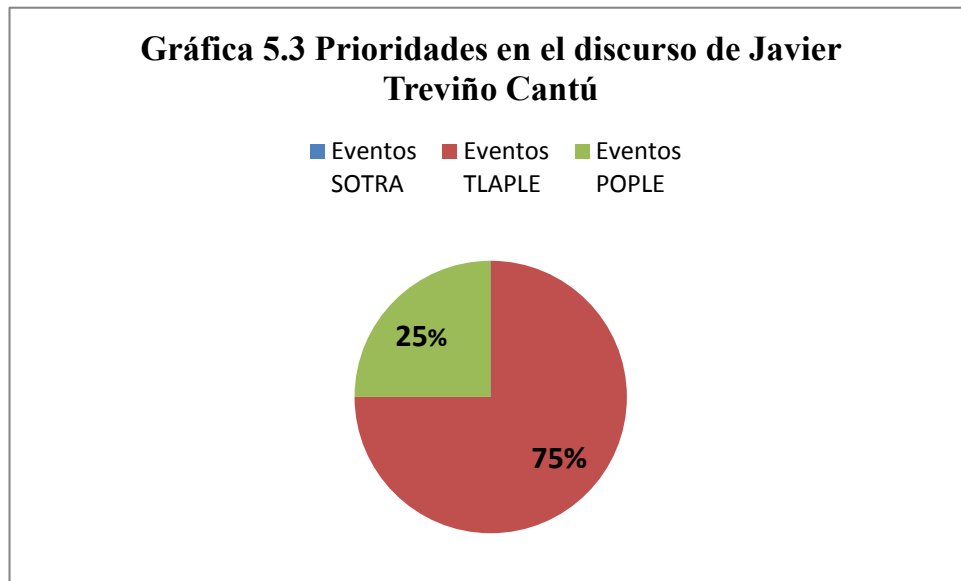
Por otra parte, el sentido de su discurso se inclinó hacia la aprobación del dictamen y la reforma energética misma.

⁵³ Para una explicación más amplia de los ámbitos, variables e indicadores que conforma las siglas TLAPLE, POPLÉ y SOTRA, remítase al Anexo 1, al final de esta sección.

El contenido argumentativo del discurso parlamentario del diputado Javier Treviño se muestra a continuación a través del siguiente gráfico:

Nombre	Cargo	Eventos SOTRA	Eventos TLAPLE	Eventos POPLE	Totales
Javier Treviño Cantú	Secretario de la Comisión	0	6	2	8

Elaboración propia. Eventos: se refiere al número de veces que fueron aludidas las variables. TLAPLE: Ámbito Técnico Legislativo-Variable Análisis Técnico Pre legislativo; POPLE: Ámbito Politológico-Proceso Legislativo; SOTRA: Ámbito Sociológico-Variable Transparencia.



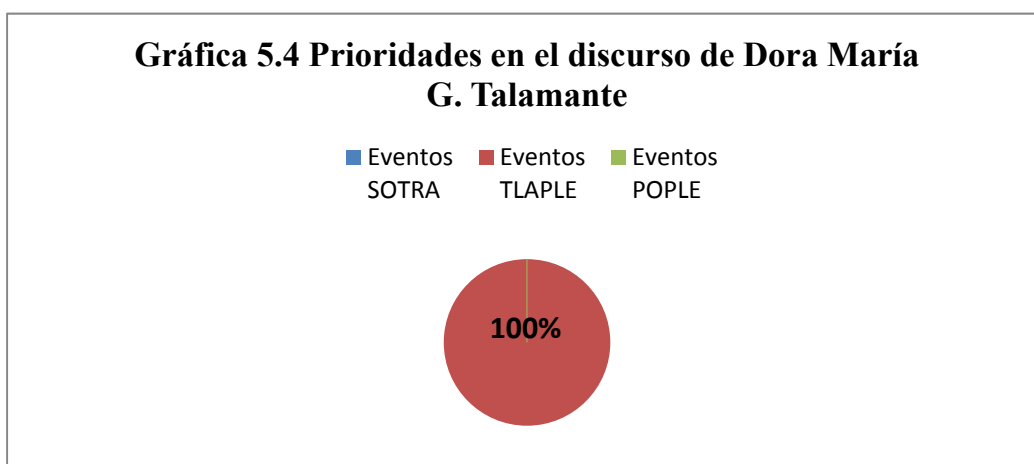
Elaboración propia. Eventos: se refiere al número de veces que fueron aludidas las variables.

Diputada Dora María Guadalupe Talamantes de Nueva Alianza

La diputada Dora María Guadalupe Talamantes, del Partido Nueva Alianza, centró su discurso en la *variable técnica pre-legislativa* TLAPLE, particularmente, sostuvo completamente su postura a partir de los indicadores referentes a la viabilidad presupuestaria y la congruencia jurídica y social, debido a que "el impulso a la competencia de los agentes económicos [...] permitirá una mayor diversificación de las fuentes de energía" (Comisión de Energía, 22 julio 2014), aspecto regulado por la ley que también tomaría en cuenta las condiciones reales de las comunidades receptoras de los proyectos de reconocimiento, exploración y explotación de energía. De esta manera, su discurso fue a favor del dictamen de reforma energética; no obstante, omitió variables SOTRA y POPLE:

		Eventos SOTRA	Eventos TLAPLE	Eventos POPLE	Totales
Dora María Guadalupe Talamantes Lemas	Partido Nueva Alianza	0	4	0	4

Elaboración propia. Eventos: se refiere al número de veces que fueron aludidas las variables. TLAPLE: Ámbito Técnico Legislativo-Variable Análisis Técnico Pre legislativo; POPLE: Ámbito Politológico-Proceso Legislativo; SOTRA: Ámbito Sociológico-Variable Transparencia.



Elaboración propia. Eventos: se refiere al número de veces que fueron aludidas las variables.

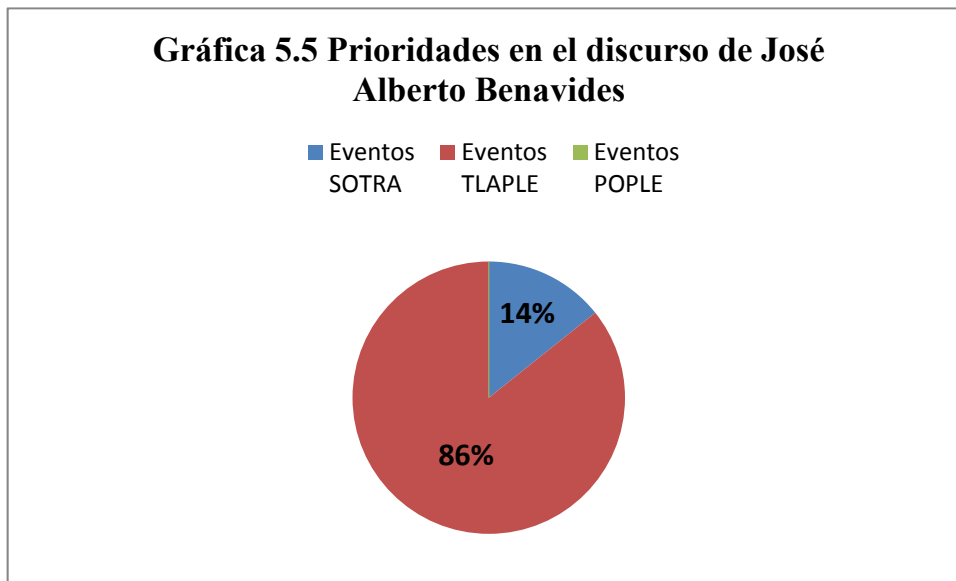
Diputado José Alberto Benavides del PT

El diputado José Alberto Benavides del PT empleó una estrategia discursiva que cuestionó el fondo y la forma del dictamen y de la reforma energética, debido a que él empleó desde un principio argumentos históricos, económicos y políticos para sostener su inconformidad a esta reforma. Por ende, el diputado configuró un discurso parlamentario centrado en la variable técnica pre-legislativa TLAPLE, sobre todo en los indicadores de la viabilidad social: "Las tarifas no van a bajar para la población en general"; indicadores sobre la viabilidad presupuestaria: "Es inaceptable que se permita producir energía eléctrica para uso exclusivos de exportación [...] Habrá dependencia en la producción [de energía eléctrica], quedando a expensas de los productores [...] el gobierno protege más a los monopolios privados que a los del Estado"; e indicadores acerca de la congruencia jurídica: "En la ley de la industria eléctrica existen definiciones que dejan espacio para la confusión". Por otra parte, aunque en una proporción menor, el diputado incluyó en su discurso las variables referentes a la transparencia SOTRA y al proceso legislativo POPLE: "nos hubiera gustado una discusión más amplia [...] El días de ayer [...] la discusión [...] duró aproximadamente unas cuatro horas, cuatro horas para discutir una ley tan importante como la Ley de Hidrocarburos" (Comisión de Energía, 22 julio 2014). Consecuentemente, el voto del diputado fue en contra del dictamen y de la reforma energética.

El contenido argumentativo del discurso parlamentario del diputado José Alberto Benavides se muestra a continuación a través del siguiente gráfico:

		Eventos SOTRA	Eventos TLAPLE	Eventos POPLE	Totales
José Alberto Benavides Castañeda	PT	1	6	0	7

Elaboración propia. Eventos: se refiere al número de veces que fueron aludidas las variables. TLAPLE: Ámbito Técnico Legislativo-Variable Análisis Técnico Pre legislativo; POPLE: Ámbito Politológico-Proceso Legislativo; SOTRA: Ámbito Sociológico-Variable Transparencia.



Elaboración propia. Eventos: se refiere al número de veces que fueron aludidas las variables.

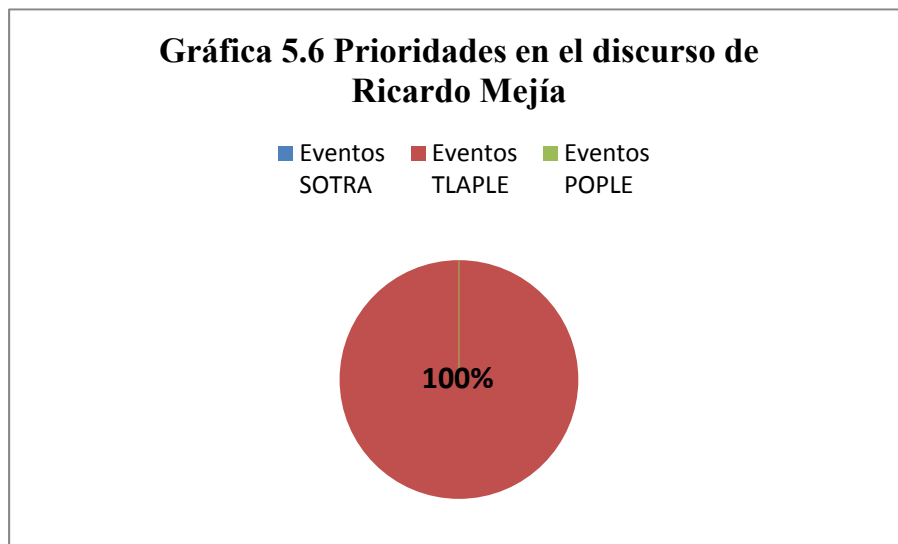
Diputado Ricardo Mejía Berdeja del Partido Movimiento Ciudadano

El diputado Ricardo Mejía Berdeja del partido Movimiento Ciudadano sustentó su discurso parlamentario en la variable de la técnica pre-legislativa TLAPLE, para ello diseñó una estrategia discursiva apoyada en argumentos de corte histórico, política y social, de ahí que los indicadores prevalecientes en su postura fueron los referentes a la viabilidad presupuestaria y social: "al ser las ganancias y las utilidades y no las necesidades sociales lo que prive en la industria eléctrica, lejos de bajar estas tarifas van a aumentar [...] por eso nosotros no podemos apoyar esta propuesta privatizadora." (Comisión de Energía, 22 julio 2014). Por otra parte, los argumentos vinculados con las variables de la transparencia SOTRA y del proceso legislativo POPLE no estuvieron presentes en su formulación discursiva. Por ende, en consonancia con el diputado del PT, Ricardo Mejía votó en contra del dictamen de la comisión y de la reforma energética.

El contenido argumentativo del discurso parlamentario del diputado Ricardo Mejía Berdeja se muestra a continuación a través del siguiente gráfico:

		Eventos SOTRA	Eventos TLAPLE	Eventos POPLE	Totales
Ricardo Mejía Berdeja	Movimiento Ciudadano	0	4	0	4

Elaboración propia. Eventos: se refiere al número de veces que fueron aludidas las variables. TLAPLE: Ámbito Técnico Legislativo-Variable Análisis Técnico Pre legislativo; POPLE: Ámbito Politológico-Proceso Legislativo; SOTRA: Ámbito Sociológico-Variable Transparencia.



Elaboración propia. Eventos: se refiere al número de veces que fueron aludidas las variables.

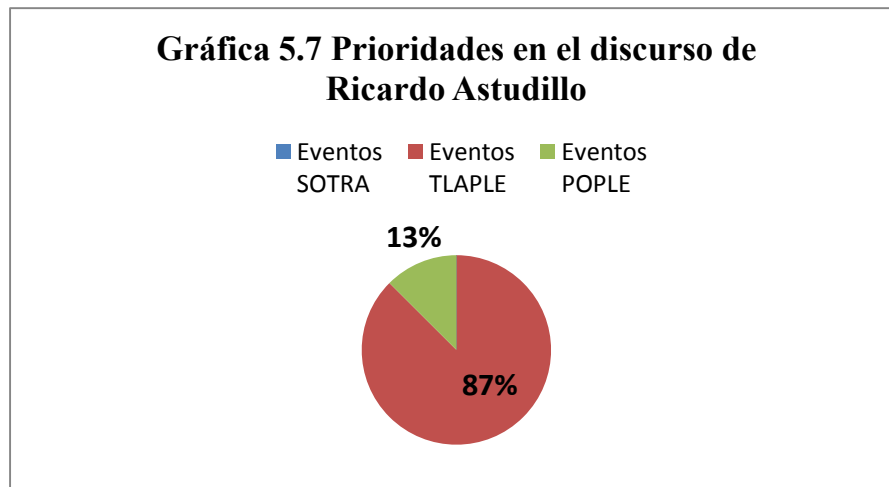
Diputado Ricardo Astudillo Suárez del PVEM

El diputado del PVEM diseñó un discurso apoyado sobre todo en la variable de la técnica pre-legislativa TLAPLE, particularmente, se apoyó en indicadores referentes a la congruencia jurídica de la reforma energética: "hacía falta un marco jurídico transversal que dé certidumbre a las inversiones"; la viabilidad económica: [la reforma energética favorece] "el desarrollo y crecimiento de nuestro país; y la viabilidad social: "[la reforma energética garantiza la operación] continua, eficiente, segura [de la industria eléctrica] en beneficio de los usuarios"; también se apoyó en la variable del proceso legislativo POPLE, específicamente, en el trabajo de los grupos parlamentarios y el intercambio de ideas: "[el debate legislativo es necesario] para encontrar las ideas de cada grupo parlamentario" (Comisión de Energía, 22 julio 2014); pero, el legislador omitió en su discurso las referencias a la variable de la transparencia SOTRA. Finalmente, el diputado del PVEM, lo mismo que la diputada del Partido Nueva Alianza, votó en sentido positivo del dictamen y de la reforma energética.

El contenido argumentativo del discurso parlamentario del diputado Ricardo Astudillo Suárez se muestra a continuación a través del siguiente gráfico:

		Eventos SOTRA	Eventos TLAPLE	Eventos POPLE	Totales
Ricardo Astudillo Suárez	PEVEM	0	7	1	8

Elaboración propia. Eventos: se refiere al número de veces que fueron aludidas las variables. TLAPLE: Ámbito Técnico Legislativo-Variable Análisis Técnico Pre legislativo; POPLE: Ámbito Politológico-Proceso Legislativo; SOTRA: Ámbito Sociológico-Variable Transparencia.



Elaboración propia. Eventos: se refiere al número de veces que fueron aludidas las variables.

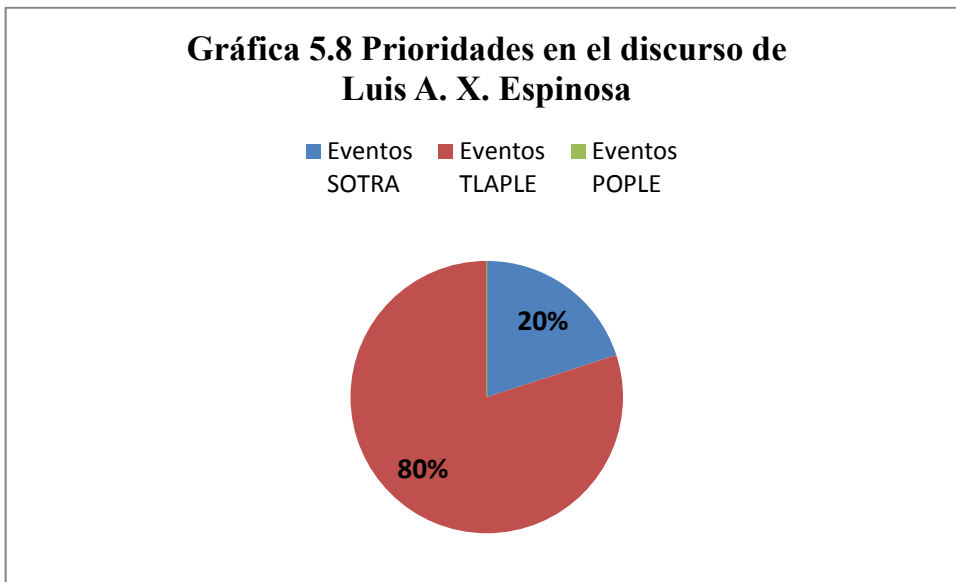
Diputado Luis A. X. Espinosa Cházaro del PRD

El diputado Luis A. X. Espinosa Cházaro del PRD aprovechó su turno para hablar en la comisión exponer la postura de su partido. Él confeccionó su discurso parlamentario sobre la base de la variable del análisis pre-legislativo TLAPLE, en particular, sobre los indicadores de viabilidad social: "estos dictámenes son contrarios al interés nacional, esto es, contrario a lo que les pudiera interesar a las y los mexicanos"; la viabilidad presupuestaria: "la Ley de Industria Eléctrica [...] dicta una acta de defunción a la CFE. Es una falacia que a través de estas reformas busquen fortalecer a la propia comisión"; la congruencia jurídica: "Las empresas públicas no podrán realizar inversiones directas en nuevas obras cuando en los dos años previos generen retornos menores al valor de sus activos o incurran en insolvencia. Artículos 31 y 150"; además, el discurso del diputado contempló la variable de la transparencia SOTRA, particularmente, al acceso de los documentos a discutir por parte de los interesados: "el debate no es una concesión graciosa de parte [del PAN y el PRI] y los partidos que los acompañan. Es la esencia de la vida parlamentaria." (Comisión de Energía, 22 julio 2014). Cabe destacar que la variable sobre el proceso legislativo POPLÉ no fue incluida en el discurso del diputado del PRD, quien votó en contra del dictamen de la comisión y de la reforma energética, lo mismo que hicieron en su momento los diputados del PT y Movimiento Ciudadano.

El contenido argumentativo del discurso parlamentario del diputado Luis A. X. Espinosa Cházaro se muestra a continuación a través del siguiente gráfico:

		Eventos SOTRA	Eventos TLAPLE	Eventos POPLE	Totales
Luis A. X. Espinosa Cházaro	PRD	1	4	0	5

Elaboración propia. Eventos: se refiere al número de veces que fueron aludidas las variables. TLAPLE: Ámbito Técnico Legislativo-Variable Análisis Técnico Pre legislativo; POPLE: Ámbito Politológico-Proceso Legislativo; SOTRA: Ámbito Sociológico-Variable Transparencia.



Elaboración propia. Eventos: se refiere al número de veces que fueron aludidas las variables.

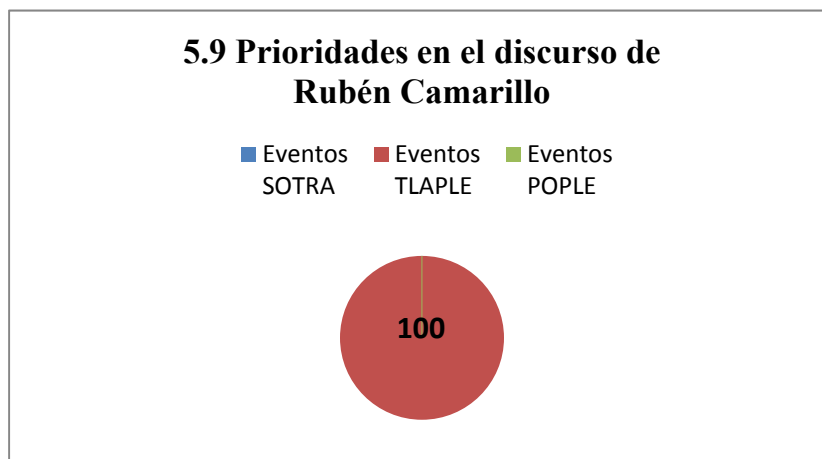
Diputado Rubén Camarillo Ortega del PAN

A diferencias de su antecesor, argumentó que la reforma energética era positiva y viable en todos sentidos, sobre todo, en materia económica; por tanto, se apoyó de la variable de técnica pre-legislativa TLAPLE, específicamente, sobre los indicadores de la congruencia jurídica: "Sí queremos a través de esta iniciativa que se fortalezcan las facultades de la Comisión Reguladora de Energía como ese órgano regulador del sector eléctrico"; la viabilidad económica: "Lo que se pretende con esta reforma es clarificar, es transparentar las tarifas"; y la viabilidad social: "Aquí se ha planteado la falacia que la apertura no genera beneficios a los consumidores [...] sí es posible que se reduzcan, porque en la medida de que la [CFE] y otros participantes del sector produzcan energía [se] tendrán costos más baratos"(Comisión de Energía, 22 julio 2014). Pero, en el discurso del diputado del PAN se omitieron los argumentos relacionados con la variable de la transparencia SOTRA y los respectivos del proceso legislativo POPLA. Por último, el Rubén Jaramillo emitió su voto en sentido favorable del dictamen de la comisión y la reforma energética.

El contenido argumentativo del discurso parlamentario del diputado Rubén Camarillo Ortega se muestra a continuación a través del siguiente gráfico:

		Eventos SOTRA	Eventos TLAPLE	Eventos POPLE	Totales
Rubén Camarillo Ortega	PAN	0	4	0	4

Elaboración propia. Eventos: se refiere al número de veces que fueron aludidas las variables. TLAPLE: Ámbito Técnico Legislativo-Variable Análisis Técnico Pre legislativo; POPLE: Ámbito Politológico-Proceso Legislativo; SOTRA: Ámbito Sociológico-Variable Transparencia.



Elaboración propia. Eventos: se refiere al número de veces que fueron aludidas las variables

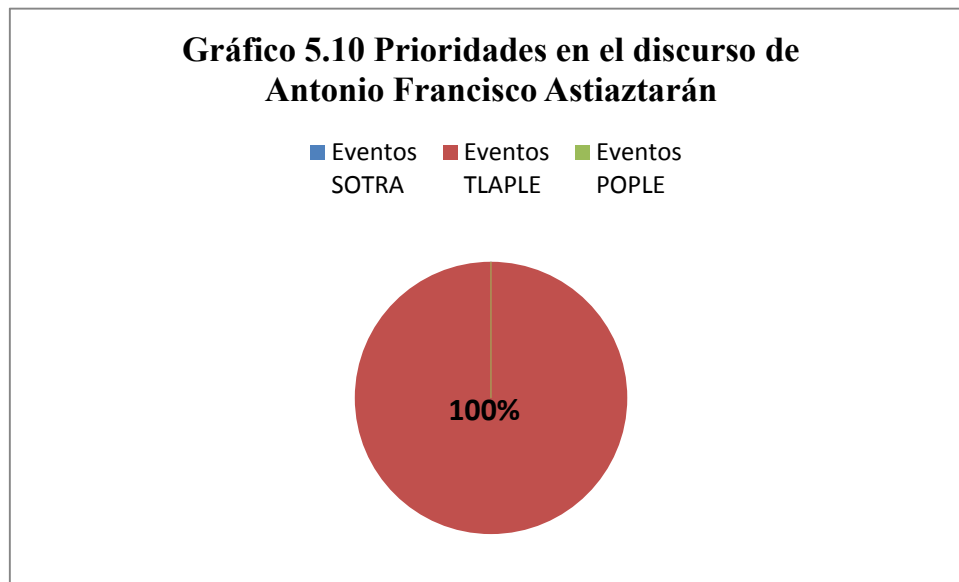
Diputado Antonio Francisco Astiazarán Gutiérrez del PRI

Construyó un discurso parlamentario apoyado en la variable técnica pre-legislativa TLAPLE, sobre todo en los indicadores alusivos a la viabilidad presupuestaria de la reforma energética: "hacer de nuestro país más competitivo significa dos cosas básicamente: que sea más barato vivir y que sea más barato producir [...] hay que reducir los costos de la industria eléctrica"; además, el orador se apoyó en menor medida en la congruencia jurídica de la reforma: "[con la reforma energética] se fortalecen los organismos reguladores que permiten introducir incentivos a la eficiencia en la transmisión y la distribución [de la electricidad]" "[pero se requiere] un marco legal que permita que el Estado pueda formar asociaciones con el sector privado" (Comisión de Energía, 22 julio 2014). No obstante, el diputado omitió en su discurso las variables y los indicadores referentes a la transparencia SOTRA y al proceso legislativo POPLA. Por ende, en consonancia con la iniciativa enviada por el presidente Enrique Peña Nieto y aprobada por el Senado con mayoría de su partido, el diputado del PRI emitió un voto favorable del dictamen y de la reforma energética.

El contenido argumentativo del discurso parlamentario del diputado Antonio Francisco Astiazarán Gutiérrez en cuestión se muestra a continuación a través del siguiente gráfico:

		Eventos SOTRA	Eventos TLAPLE	Eventos POPLE	Totales
Antonio Francisco Astiazarán Gutiérrez	PRI	0	5	0	5

Elaboración propia. Eventos: se refiere al número de veces que fueron aludidas las variables. TLAPLE: Ámbito Técnico Legislativo-Variable Análisis Técnico Pre legislativo; POPLE: Ámbito Politológico-Proceso Legislativo; SOTRA: Ámbito Sociológico-Variable Transparencia.



Elaboración propia. Eventos: se refiere al número de veces que fueron aludidas las variables.

5.5.1.2 Prioridades de los partidos políticos. Recuento de totales de las variables aludidas

Luego del análisis de contenido del discurso parlamentario de los miembros de la Comisión de Energía, tenemos que los totales de las prioridades de los partidos políticos dentro del discurso fueron los siguientes:

a) Los ejes temáticos recurrentes en el discurso de los legisladores fueron los referentes al ámbito técnico/legislativo, es decir, predominó la variable del análisis técnico pre-legislativo, ya que el 86% de los argumentos se apoyaron en dicha variable, sobre todo, destacaron los indicadores económicos, sociales, jurídicos y del procedimiento parlamentario, en ese orden descendente;

b) Los ejes temáticos de segundo nivel empleados en el discurso parlamentario fueron los relativos al ámbito politológico/técnica legislativa, específicamente, a la variable del proceso legislativo con 10% del total; particularmente, sobresalieron los indicadores vinculados al trabajo de los legisladores y a los grupos parlamentarios;

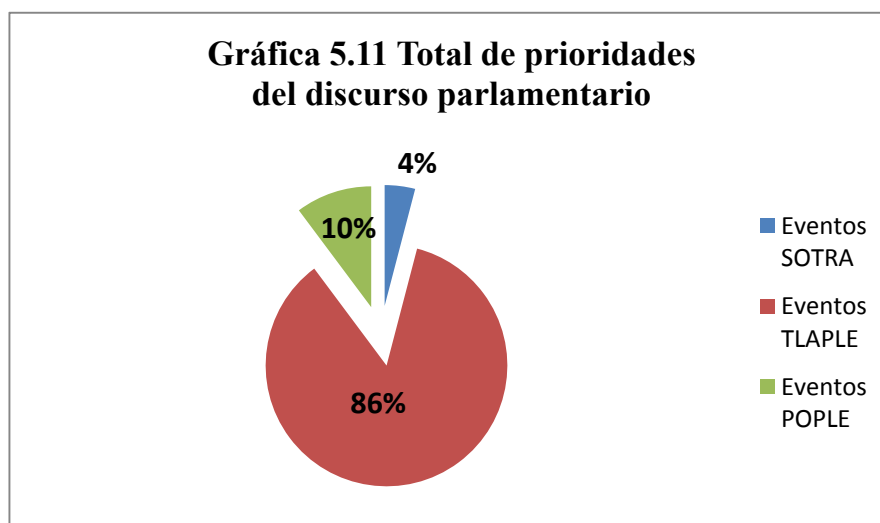
c) Finalmente, los ejes temáticos que ocuparon el tercer lugar se ubicaron en el ámbito sociológico con 4%, se trató de la variable referente a la transparencia, en la cual sobresalió el tema del acceso a la información y el tiempo de discusión del dictamen de la Comisión de Energía.

A continuación se presenta el total de las prioridades de los partidos políticos, a partir del análisis de contenido del discurso parlamentario:

Cuadro 5.5 Prioridades de los partidos políticos en la Comisión de Energía LXII Legislatura de la Cámara de Diputados

		Eventos SOTRA	Eventos TLAPLE	Eventos POPLE	Totales
Javier Treviño Cantú	Presidente (PRI)	0	6	2	8
Juan Bueno Torio	Secretario (PAN)	0	2	2	4
Dora Ma. Gpe. Talamantes	Nueva Alianza	0	4	0	4
José Alberto Benavides C.	PT	1	6	0	7
Ricardo Mejía Berdeja	M. Ciudadano	0	4	0	4
Ricardo Astudillo Suárez	PEVEM	0	7	1	8
Luis A. X. Espinosa Ch.	PRD	1	4	0	5
Rubén Camarillo Ortega	PAN	0	4	0	4
Antonio F. Astiazarán G.	PRI	0	5	0	5
		2	42	5	49

Elaboración propia. Eventos: se refiere al número de veces que fueron aludidas las variables. TLAPLE: Ámbito Técnico Legislativo-Variable Análisis Técnico Pre legislativo; POPLE: Ámbito Politológico-Proceso Legislativo; SOTRA: Ámbito Sociológico-Variable Transparencia.



Elaboración propia. Eventos: se refiere al número de veces que fueron aludidas las variables.

5.5.1.3 Conclusión del análisis de contenido argumentativo de la discusión en Cámara de Diputados

La conclusión a la que se llega en el presente análisis de contenido de la discusión del objeto empírico es que los legisladores, al momento de sustentar su postura a favor o en contra del dictamen de la Comisión de Energía y de la reforma energética misma, construyeron un discurso parlamentario a partir de una sola variable TLAPLE (variables referentes análisis técnico pre-legislativo) y se apoyaron en cinco indicadores aproximadamente (de mayor a menor): la viabilidad económica, la viabilidad social, la congruencia jurídica y la puesta en práctica del procedimiento parlamentario. Lo anterior evidencia la precariedad de la calidad legislativa en México para este asunto específico y para esta legislatura en particular.

No se toman en cuenta como elementos de discusión y argumentativas las variables de tipo sociológicas de transparencia SOTRA (variables referentes a la transparencia), ni tampoco las de tipo politológico de técnica legislativa POPLE (variable referente al proceso legislativo). Es decir, los argumentos técnicos favorecieron la rápida aprobación de estas leyes energéticas.

El pobre desarrollo de esta discusión y debate en comisión pone en evidencia la escasa calidad de las leyes dados los elementos o indicadores que manejan. De tal forma que la mayoría de los argumentos se centran en discursos de tipo ideológicos o de partido, antes que de elementos técnicos de peso.

De esta forma y ponderando las variables SOTRA, TLAPLE y POPLE, con un 1/3 a cada una, tenemos que los argumentos en general alcanzan una cobertura de eventos de un 33 por ciento del universo de las variables, cifra muy por debajo de lo que pudiera ser una discusión con argumentos más variados. Por lo que podemos decir que el análisis de contenido de la discusión en la Comisión de energía para las leyes secundarias energéticas el objeto de estudio,

es de muy baja calidad en el tratamiento de esta parte del procedimiento legislativo en particular.

Cuadro 5.6 Calificación total de eventos

Variables	%	Valor	Calif. Del 1 al 100
Eventos SOTRA	4	.333	1.32
Eventos TLAPLE	86	.333	28.38
Eventos POPLE	10	.333	3.3
Total	100	99.99	33

Elaboración propia.

5.6 Evaluación de la calidad legislativa del proceso legislativo de la reforma energética en el Senado

5.6.1 Análisis de contenido del discurso en la discusión de la Comisión de Energía del Senado

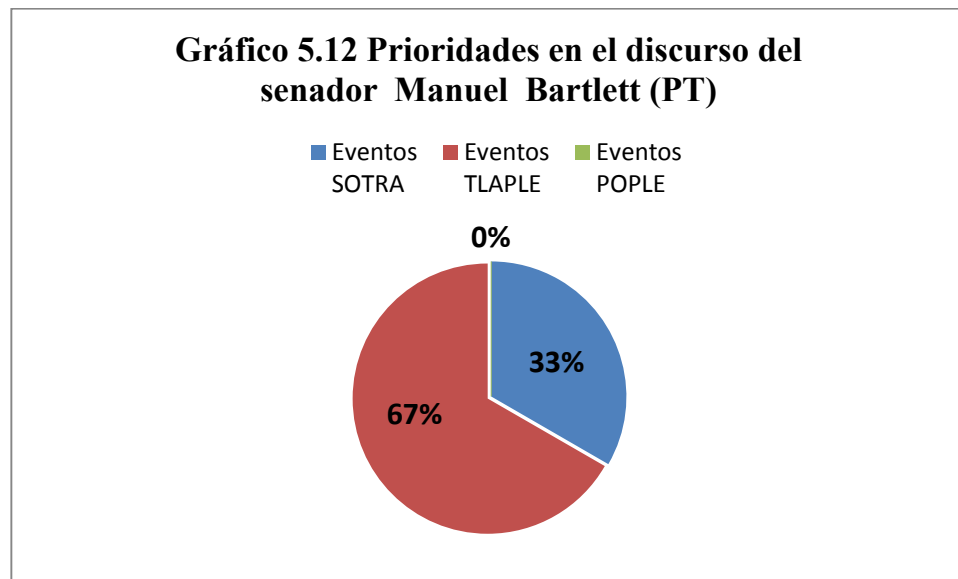
Cámara de Senadores LXII Legislatura (2012-2015). DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE ENERGÍA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDEN LA LEY DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y LA LEY DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, Y SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES; DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO Y DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS."

El asunto de la reforma energética también se discutió en la Cámara de Senadores en diversos momentos, tanto en comisiones como en el pleno; no obstante, la discusión que recuperamos en nuestro análisis correspondió a la sesión del 4 de agosto del 2014, debido a que en esta se presentaron en tribuna las posturas personales de los senadores, además de incluir el parecer de los grupos parlamentarios. Por ende, a partir del análisis de contenido del discurso de los oradores identificamos su postura frente a la reforma.⁵⁴

El primer orador que estudiamos fue Manuel Bartlett del PT, quien se manifestó en contra de la reforma energética. El senador criticó la premura de

⁵⁴ Para revisar el documento original de la sesión véase la versión estenográfica que se puede consultar en la página oficial de la Cámara de Senadores, Gaceta del Senado. [En línea] recuperado de <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=36&sm=2&ano=2&tp=E&np=4&lg=62&id=2142>, consultado el 1 de febrero del 2017.

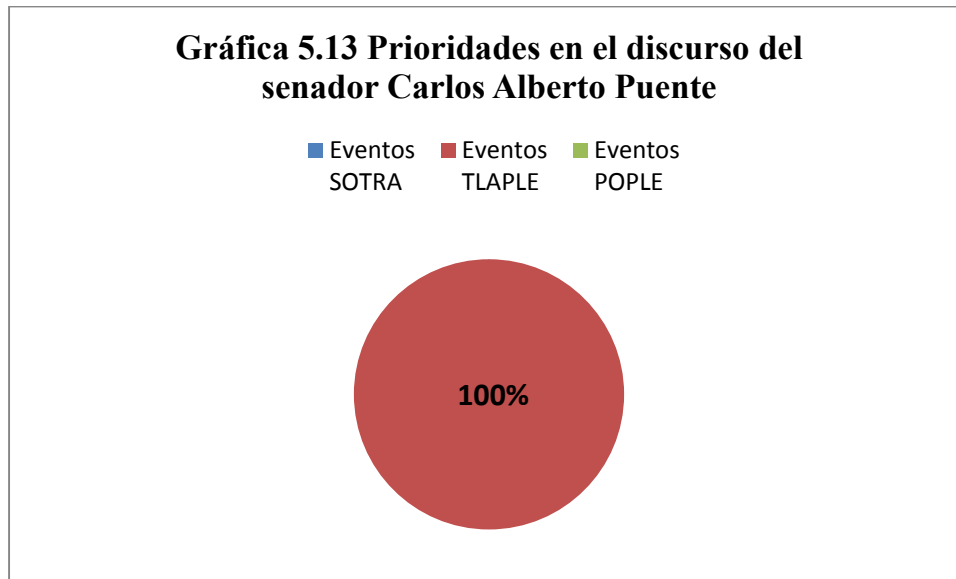
la discusión y la ausencia de un debate profundo; por ende, su discurso delató la falta de tiempo para discutir la reforma y la ausencia de análisis en el contenido de la misma (SOTRA 33%); por otra parte, lamentó que la reforma sólo apoyaría a los inversionistas extranjeros y descuidara el interés público (TLAPLE 67%): "los hidrocarburos son propiedad de la nación" "[la reforma energética no] está protegiendo a los propietarios en este país". De esta manera, el siguiente gráfico muestra las prioridades temáticas en el discurso del legislador.



		Eventos SOTRA	Eventos TLAPLE	Eventos POPLA	Totales
Manuel Bartlett	PT	2	4	0	6

TLAPLE: Ámbito Técnico Legislativo-Variable Análisis Técnico Pre legislativo; POPLA: Ámbito Politológico-Proceso Legislativo; SOTRA: Ámbito Sociológico-Variable Transparencia.

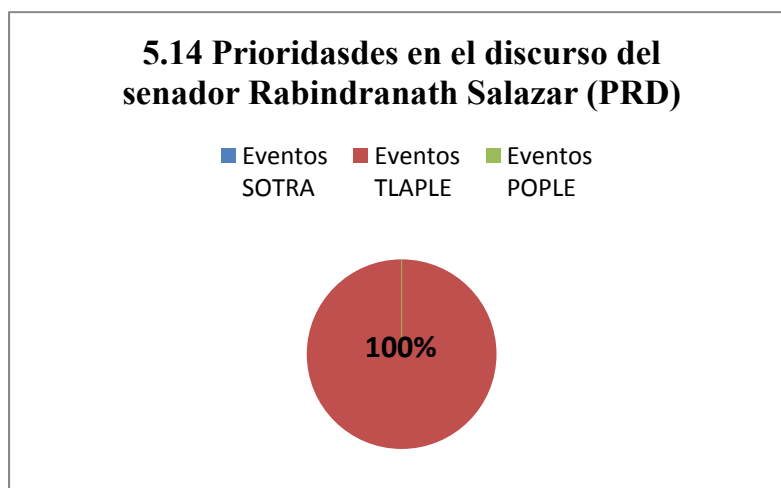
Por otra parte, el senador Carlos Alberto Puente del PVEM, construyó su discurso para favorecer la aprobación de la reforma energética; sin embargo, a pesar de considerar otros aspectos, el centro de su argumentación recayó en la dimensión y variables que relacionaban la viabilidad presupuestaria con el bienestar social (TLAPLE 100%); de esta manera, argumentó el legislador: "La Reforma Energética significa competitividad para el país y productividad para las empresas [...] impulsará el crecimiento económico nacional [...] significa equidad social." Además, para justificar la aprobación de la reforma, denunció que "Las estructuras jurídicas institucionales [en México] [...] son anacrónicas y significan un lastre que impide el avance de nuestro país." De tal suerte, en el siguiente gráfico se muestran las prioridades en el discurso del senador:



		Eventos SOTRA	Eventos TLAPLE	Eventos POPLÉ	Totales
Carlos Alberto Puente	PEVEM	0	7		7

TLAPLE: Ámbito Técnico Legislativo-Variable Análisis Técnico Pre legislativo; POPLÉ: Ámbito Politológico-Proceso Legislativo; SOTRA: Ámbito Sociológico-Variable Transparencia.

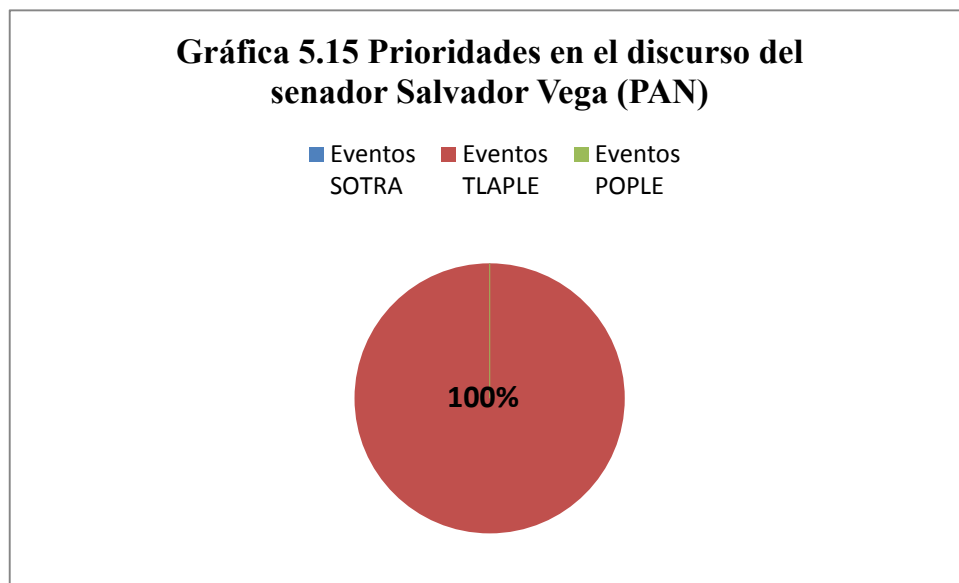
El grupo parlamentario del PRD tuvo como representante en la tribuna al senador Rabindranath Salazar, de quien podemos inferir su voto en contra de la reforma, debido al sentido de su discurso; sin embargo, el legislador presentó un discurso cuyo contenido fue crítico de la reforma, pero no hizo señalamientos partidistas puntuales: "Ya la historia emitirá un juicio y pondrá las cosas y a los actores en el sitio que les corresponde." No obstante, señaló que la reforma energética significa "la pactada y anticipada entrega de los hidrocarburos de la nación en favor de las empresas trasnacionales a través del despojo legitimado de la propiedad." De esta forma, el senador cuestionó la congruencia jurídica de la reforma, su viabilidad presupuestaria y el supuesto beneficio social que traería esta. Así, el siguiente gráfico muestra los argumentos empleados por el senador en su discurso, que se ubicaron en la dimensión y variables del análisis técnico legislativo (TLAPLE 100%).



		Eventos SOTRA	Eventos TLAPLE	Eventos POPLA	Totales
Rabindranath Salazar	PRD		5	0	5

TLAPLE: Ámbito Técnico Legislativo-Variable Análisis Técnico Pre legislativo; POPLA: Ámbito Politológico-Proceso Legislativo; SOTRA: Ámbito Sociológico-Variable Transparencia.

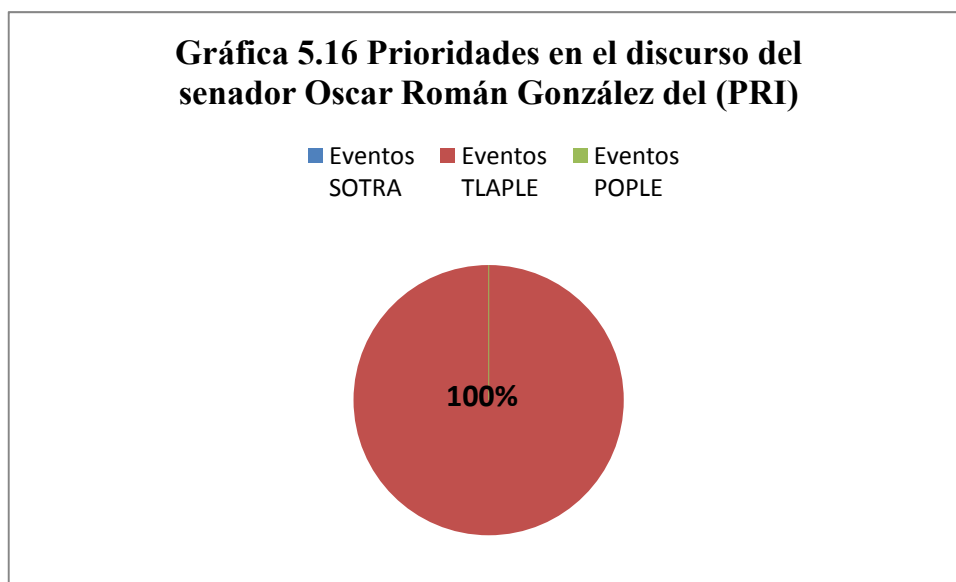
El senador Salvador Vega del PAN fue el encargado de externar en la tribuna el sentido aprobatorio del voto de su grupo parlamentario. El discurso del legislador hizo alusión directa a una dicotomía crecimiento económico-desarrollo económico, como lo hiciera el senador del PVEM, de forma que, según el senador del PAN: "la reforma energética [...] impulsa la competencia, beneficiando a los mexicanos, al poder contar con mejores servicios, con precios y tarifas más competitivos, con una variedad de proveedores." Así, el senador apoyó su argumentación en la viabilidad presupuestaria de la reforma y los beneficios sociales de la misma (TLAPLE 100%).



		Eventos SOTRA	Eventos TLAPLE	Eventos POPLÉ	Totales
Salvador Vega	PAN	0	11	0	11

TLAPLE: Ámbito Técnico Legislativo-Variable Análisis Técnico Pre legislativo; POPLÉ: Ámbito Politológico-Proceso Legislativo; SOTRA: Ámbito Sociológico-Variable Transparencia.

Finalmente, el senador Oscar Román González presentó en la tribuna la postura del grupo parlamentario del PRI. La construcción discursiva del legislador fue similar a la expuesta por los senadores del PVEM y del PAN, es decir, ellos argumentaron que el beneficio social en México estaría determinado por los éxitos de la reforma energética y su correcto funcionamiento, nuevamente observamos el vínculo entre crecimiento y desarrollo económicos: "[la reforma energética [...] quita la camisa de fuerza a nuestras empresas públicas y [las] dota de un marco flexible, moderno y transparente [...] nos dará seguridad energética y bienestar social."



		Eventos SOTRA	Eventos TLAPLE	Eventos POPLA	Totales
Oscar Román González	PRI	0	5	0	5

TLAPLE: Ámbito Técnico Legislativo-Variable Análisis Técnico Pre legislativo; POPLA: Ámbito Politológico-Proceso Legislativo; SOTRA: Ámbito Sociológico-Variable Transparencia.

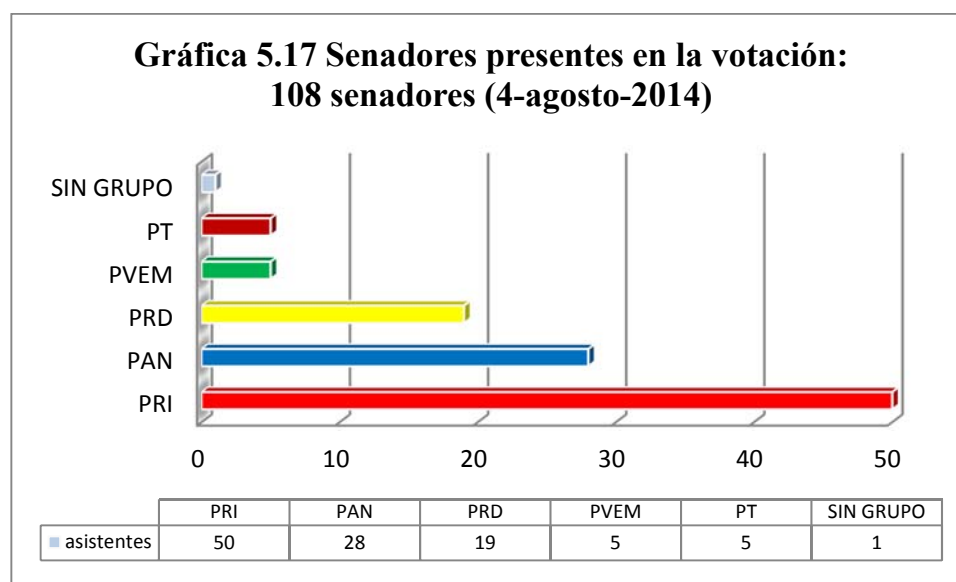
Por tanto, luego de esta revisión acerca de la deliberación en el senado sobre la reforma energética, podemos afirmar que la discusión no tuvo la misma intensidad registrada en la Cámara de Diputados, aunque los resultados fueron los mismos. En el senado se observó que el PRI, PAN y PVEM impulsaron los acuerdos principales para aprobar la reforma energética, a pesar de la oposición del PT y del PRD.

Sin embargo, la deliberación de los senadores en torno de la reforma energética mostró en tribuna que los grupos parlamentarios buscaron modificar el marco legal de acuerdo con una agenda preestablecida, además, los encuentros y desencuentros evidenciaron la existencia de posturas ideológicas contrarias; así, el grupo predominante se inclinó por una economía de libre mercado para que los precios de los energéticos fueran autorregulados por las leyes de la oferta y la demanda; por tanto, las pretendidas nuevas bases jurídicas-administrativas avalarían la participación activa de inversionistas nacionales y sobre todo internacionales, para tales efectos, los legisladores favorecieron que el gobierno mexicano modificara su antiguo papel de ser rector en materia energética para adoptar el nuevo rol de ser un jugador más con capital de origen público. Los legisladores que se identificaron con estas alternativas pertenecieron al espectro ideológico de derecha y centro derecha, es decir, pertenecieron tanto al PRI como al PAN.

Por otra parte, los senadores que no apoyaron la expansión de la economía de libre mercado en el área de los energéticos en nuestro país denunciaron una latente vulnerabilidad de la soberanía y seguridad nacionales por parte del capital privado; aunado a lo anterior, los legisladores que se opusieron a la participación de capital privado en las actividades de PEMEX y CFE aludieron los éxitos de una economía con rectoría estatal de épocas anteriores en México. Los senadores que se opusieron a la reforma energética

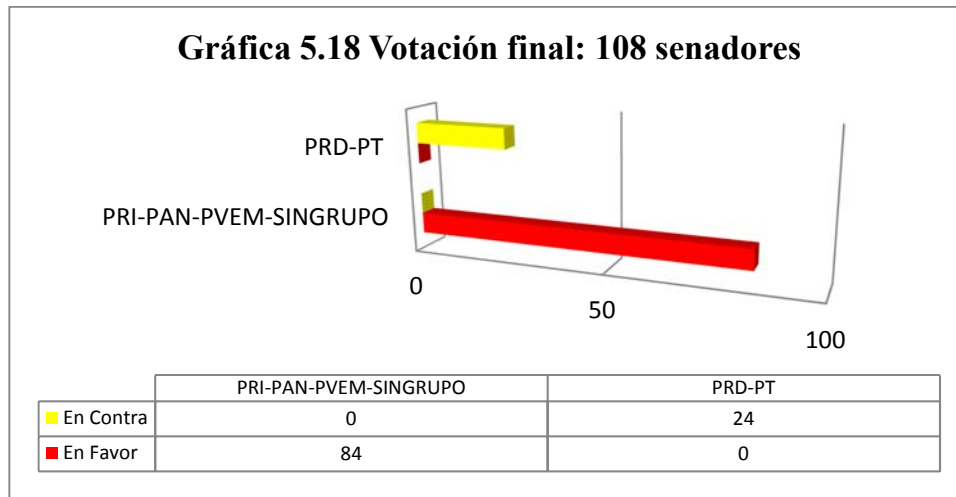
se ubicaron en el espectro ideológico de la izquierda, es decir, los legisladores pertenecientes tanto al PRD como al PT.

La votación sobre el dictamen escogido de la reforma energética en el Senado fue la siguiente: los senadores presentes sumaron 108. El siguiente gráfico muestra la cantidad de senadores por partido presentes al momento de la votación:⁵⁵



⁵⁵ Elaboración propia con cifras del portal oficial de la Cámara de Senadores. [En línea] recuperado de <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=36&sm=3&ano=2&tp=E&np=4&lg=62&gp=TOTAL&id=2145>, consultado el 8 de diciembre de 2016.

No obstante, la resistencia de los legisladores del PRD-PT a la reforma energética, la alianza entre PRI-PAN-PVEM superó considerablemente a sus adversarios; de esta manera, 84 senadores votaron en favor de la reforma energética, mientras que 24 senadores votaron en contra. El siguiente gráfico muestra el resultado de la votación:



Para ver la votación de cada uno de los senadores se puede acceder al Anexo 6 Votación Cámara de Senadores (4 agosto 2014), en el apartado final.

5.6.2 Evaluación del procedimiento legislativo a partir de la apreciación del cuerpo técnico de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados

Para este apartado se ha utilizado como base el cuadro de las variables e indicadores del enfoque cualitativo que se usó para el análisis del apartado anterior (Véase cuadro 3.5 del capítulo 3). A partir de esos indicadores se utilizó el instrumento de la entrevista al cuerpo técnico de tres de los integrantes del cuerpo técnico de la Comisión de Energía de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados.⁵⁶

La entrevista consta de 36 preguntas, una por cada uno de los indicadores seleccionados para su evaluación. Las preguntas en su mayoría fueron abiertas y se entrevistaron a las tres personas a la vez durante tres ocasiones durante el mes de octubre y noviembre de 2016, con el fin de ir afinando las respuestas, dado que el evento tuvo lugar hace más de dos años. Estas preguntas coinciden con el orden de aparición de los indicadores de nuestras variables SOTRA, TLAPLE y POPLE.

A continuación se presentan los resultados en el siguiente cuadro, el cual contiene sus calificaciones ponderadas. En primer lugar, a cada uno de los indicadores se le dio “cero” y “uno” si existía o no el indicador. En segundo lugar, los que sí existieron se valoran con una escala del 1 al 4, donde uno es la calificación más baja y 4 la más alta, según el evaluador considerara que, de acuerdo con la respuesta, tendría mayor o menor calidad el indicador.

Posteriormente, estas calificaciones, se convirtieron a términos porcentuales para poder obtener una cifra en una escala del 1 al 10. Esto es la calificación 1 tiene un valor de 0.25; la de 2 tiene un valor de 0.50, la de 3 de 0.75 y la de 4 un valor de 1.0.

⁵⁶ Cf. El Anexo 4. Entrevista al cuerpo técnico de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura, en la sección final.

5.6.2.1 Indicadores evaluados

A continuación se presenta la sistematización de las variables y sus respectivos indicadores utilizados en orden de los tres ámbitos planteados, a saber: sociológico; técnico legislativo y politológico.

Cuadro 5.7 Calificación de indicadores del proceso en Cámara de Diputados que nos arrojó la entrevista ⁵⁷

Ámbito / Variable ⁵⁸	Discusión en Comisiones	Existencia o no 0 o 1 ⁵⁹	Calificación 1, 2, 3 o 4 ⁶⁰
SOTRA	1. Incorporación de ideas o propuestas de iniciativas anteriores (Zedillo, Fox, Calderón) en la discusión de comisiones o pleno,	1	4
SOTRA	2. Acceso a los documentos a discutir por parte de los grupos interesados o afectados.	1	4
SOTRA	3. Tiempo para analizar los documentos	1	3
SOTRA	4. Audiencias o foros públicos	1	3
SOTRA	5. Tiempo de la convocatoria de las audiencias públicas	1	4
SOTRA	6. Publicidad del proyecto (previo, transmisión en vivo)	1	2
SOTRA	7 Transmisión en vivo de las audiencias y foros, en forma diferida o no fueron transmitidos.	1	2
SOTRA	8. Análisis por grupos reducidos de especialistas convocados por la comisión. Incorporación de las opiniones para la discusión y el Dictamen de la Comisión (totalmente, amplia, escasa, reducida o nada).	0	0
SOTRA	9. Plataformas tecnológicas de participación ciudadana (web, correo electrónico, buzón de voz, lada 800, redes sociales, apps, etc.)	1	1

⁵⁷ Cf. Anexo 4. Entrevista al cuerpo técnico de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados, LXIII Legislatura.

⁵⁸ SOTRA=Ámbito Sociológico-Variable Transparencia; TLAPLE= Ámbito Técnico Legislativo-Variable Análisis Técnico Pre legislativo; POPLA= Ámbito Politológico-Proceso Legislativo.

⁵⁹ Donde cero es el valor nulo cuando no exista ese indicador y uno es la ponderación cuando sí exista el indicador.

⁶⁰ Calificación subjetiva del evaluador de una escala del 1 al 4, donde 1 es la calificación más baja y 4 la más alta en cuanto a calidad del indicador.

TLAPLE	10. Operación del Servicio Profesional de Carrera y su vínculo con el trabajo técnico en comisiones	1	1
TLAPLE	11. Espacios para personal de confianza de los legisladores	1	1
TLAPLE	12. Servicios de capacitación y su vínculo de apoyo a las comisiones	1	1
TLAPLE	13. Servicios informacionales (Biblioteca y centros de estudios) y su vínculo de apoyo a las comisiones	1	2
TLAPLE	14. Canal del Congreso y la Unidad de Comunicación Social, y su vínculo de apoyo a las comisiones	1	4
TLAPLE	15. Marco jurídico y su funcionalidad en el proceso legislativo y trabajo en comisiones	1	2
TLAPLE	16. Perfil y experiencia del cuerpo técnico de la Comisión, Secretario Técnico, Asesores, (antigüedad, experiencia, perfil, etc.)	1	2
TLAPLE	17. Marco jurídico y su funcionalidad de los órganos políticos y técnicos de proceso legislativo en general	1	2
TLAPLE	18. Promotor de la iniciativa o proyecto de ley (ejecutivo, gpos. parlamentarios, gpo. de legisladores, legislador individual, congreso local o ciudadanos)	1	4
TLAPLE	19. Tratamiento técnico por parte de los cuerpos especializados de la institución. <u>Análisis de congruencia jurídica.</u>	0	0
TLAPLE	20. Tratamiento técnico por parte de los cuerpos especializados de la institución. <u>Análisis de congruencia lingüística.</u>	0	0
TLAPLE	21. Tratamiento técnico por parte de los cuerpos especializados de la institución. <u>Viabilidad presupuestaria (opinión del Cefp).</u>	0	0
TLAPLE	22. Tratamiento técnico por parte de los cuerpos especializados de la institución. <u>Viabilidad social (opinión del Cesop).</u>	0	0
TLAPLE	23. Tratamiento técnico por parte de los cuerpos especializados de la institución. Sondeos de opinión nacional (Cesop).	0	0
TLAPLE	24. Discusión en foros organizados por las comisiones (nacional o regional).	1	2
POPLE	25. Debate en comisiones. Número de sesiones y horas dedicadas.	1	2
POPLE	26. Comparecencia del Promotor de la ley (ejecutivo) para abundar o explicar la iniciativa	1	2
POPLE	27. Participación o no, con voz, de los representantes de todas las fracciones parlamentarias en comisiones.	1	4

POPLE	28. Argumentos técnicos, económicos, sociales o políticos en la discusión de comisiones (fuentes citadas, ya sean académicas o institucionales reconocidas)	1	2
POPLE	29. Sentido del Dictamen de la comisión (positivo o negativo. Votación, porcentaje, coaliciones)	1	3
POPLE	30 Estructura de las comisiones (grande, pequeña, operante, inoperante, lenta, funcional)	1	2
POPLE	31 Situaciones de orden y seguridad en el desahogo de las sesiones	1	4
POPLE	32. Injerencia, soborno o presión por parte de cabilderos o personal del promovente de la ley	1	2
POPLE	33. Asesoría o asistencia técnica por parte de alguna área de la CDD, Biblioteca, Canal del Congreso, Archivo, Sría. de Servicios Parlamentarios	1	2
POPLE	34. Asesoría o asistencia técnica por parte de la Comisión homóloga del Senado a la Comisión de la CDD	0	0
POPLE	35. Seguimiento de los diputados de la Comisión con el cuerpo técnico	1	4
POPLE	36. Valoración subjetiva del cuerpo técnico de la Comisión de Energía en cuanto a la calidad	1	2
	Total	29	73
	Calificación porcentual (de 1 a 100) de los 36 indicadores		50.69

5.6.3 Evaluación del procedimiento legislativo a partir de la apreciación del cuerpo técnico de la Comisión de Energía de la Cámara de Senadores

Para este apartado se ha utilizado como base el cuadro de las variables e indicadores del enfoque cualitativo que se usó para el análisis del apartado anterior (Véase cuadro 3.5 del capítulo 3). A partir de esos indicadores se utilizó el instrumento de la entrevista al cuerpo técnico de dos investigadores del Instituto Belisario Domínguez del Senado, quienes dieron seguimiento y cubrieron estos eventos.⁶¹

La entrevista consta de 36 preguntas, una por cada uno de los indicadores seleccionados para su evaluación. Las preguntas en su mayoría fueron abiertas y se entrevistaron a las tres personas a la vez durante tres ocasiones durante el mes de octubre y noviembre de 2016, con el fin de ir afinando las respuestas, dado que el evento tuvo lugar hace más de dos años. Estas preguntas coinciden con el orden de aparición de los indicadores de nuestras variables SOTRA, TLAPLE y POPLE.

A continuación se presentan los resultados en el siguiente cuadro, el cual contiene sus calificaciones ponderadas. En primer lugar, a cada uno de los indicadores se le dio “cero” y “uno” si existía o no el indicador. En segundo lugar, los que sí existieron se valoran con una escala del 1 al 4, donde uno es la calificación más baja y 4 la más alta, según el evaluador considerara que, de acuerdo con la respuesta, tendría mayor o menor calidad el indicador.

Posteriormente, estas calificaciones, se convirtieron a términos porcentuales para poder obtener una cifra en una escala del 1 al 10. Esto es la calificación 1 tiene un valor de 0.25; la de 2 tiene un valor de 0.50, la de 3 de 0.75 y la de 4 un valor de 1.0.

⁶¹ Cf. El Anexo 5. Entrevista al cuerpo técnico del Instituto Belisario Domínguez del Senado, LXII Legislatura, en la sección final.

5.6.3.1 Indicadores evaluados

A continuación se presenta la sistematización de las variables y sus respectivos indicadores utilizados en orden de los tres ámbitos planteados, a saber: sociológico; técnico legislativo y politológico.⁶²

Cuadro 5.8 Calificación de indicadores del proceso en Cámara de Senadores que nos arrojó la entrevista ⁶³

Ámbito / Variable ⁶⁴	Discusión en Comisiones	Existencia o no 0 o 1 ⁶⁵	Calificación 1, 2, 3 o 4 ⁶⁶
SOTRA	1. Incorporación de ideas o propuestas de iniciativas anteriores (Zedillo, Fox, Calderón) en la discusión de comisiones o pleno,	1	4
SOTRA	2. Acceso a los documentos a discutir por parte de los grupos interesados o afectados.	1	4
SOTRA	3. Tiempo para analizar los documentos	1	3
SOTRA	4. Audiencias o foros públicos	1	4
SOTRA	5. Tiempo de la convocatoria de las audiencias públicas	1	4
SOTRA	6. Publicidad del proyecto (previo, transmisión en vivo)	1	3
SOTRA	7 Transmisión en vivo de las audiencias y foros, en forma diferida o no fueron transmitidos.	1	3
SOTRA	8. Análisis por grupos reducidos de especialistas convocados por la comisión. Incorporación de las opiniones para la discusión y el Dictamen de la Comisión (totalmente, amplia, escasa, reducida o nada).	1	3
SOTRA	9. Plataformas tecnológicas de participación ciudadana (web, correo electrónico, buzón de voz, lada 800, redes sociales, apps, etc.)	1	2

⁶² Para un desglose completo de los ámbitos, variables e indicadores utilizados véase el Anexo número 1 Indicadores para la Evaluación Cualitativa, en el apartado final.

⁶³ Cf. ANEXO 5 Entrevista a cuerpo técnico del Senado involucrado en el proceso de la reforma energética

⁶⁴ SOTRA=Ámbito Sociológico-Variable Transparencia; TLAPLE= Ámbito Técnico Legislativo-Variable Análisis Técnico Pre legislativo; POPLA= Ámbito Politológico-Proceso Legislativo.

⁶⁵ Donde cero es el valor nulo cuando no exista ese indicador y uno es la ponderación cuando sí exista el indicador.

⁶⁶ Calificación subjetiva del evaluador de una escala del 1 al 4, donde 1 es la calificación más baja y 4 la más alta en cuanto a calidad del indicador.

TLAPLE	10. Operación del Servicio Profesional de Carrera y su vínculo con el trabajo técnico en comisiones	1	2
TLAPLE	11. Espacios para personal de confianza de los legisladores	1	1
TLAPLE	12. Servicios de capacitación y su vínculo de apoyo a las comisiones	1	2
TLAPLE	13. Servicios informacionales (Biblioteca y centros de estudios) y su vínculo de apoyo a las comisiones	1	2
TLAPLE	14. Canal del Congreso y la Unidad de Comunicación Social, y su vínculo de apoyo a las comisiones	1	4
TLAPLE	15. Marco jurídico y su funcionalidad en el proceso legislativo y trabajo en comisiones	1	3
TLAPLE	16. Perfil y experiencia del cuerpo técnico de la Comisión, Secretario Técnico, Asesores, (antigüedad, experiencia, perfil, etc.)	1	2
TLAPLE	17. Marco jurídico y su funcionalidad de los órganos políticos y técnicos de proceso legislativo en general	1	2
TLAPLE	18. Promotor de la iniciativa o proyecto de ley (ejecutivo, gpos. parlamentarios, gpo. de legisladores, legislador individual, congreso local o ciudadanos)	1	4
TLAPLE	19. Tratamiento técnico por parte de los cuerpos especializados de la institución. <u>Análisis de congruencia jurídica.</u>	1	1
TLAPLE	20. Tratamiento técnico por parte de los cuerpos especializados de la institución. <u>Análisis de congruencia lingüística.</u>	1	1
TLAPLE	21. Tratamiento técnico por parte de los cuerpos especializados de la institución. <u>Viabilidad presupuestaria (opinión del IBD).</u>	1	2
TLAPLE	22. Tratamiento técnico por parte de los cuerpos especializados de la institución. <u>Viabilidad social (opinión del IBD).</u>	1	2
TLAPLE	23. Tratamiento técnico por parte de los cuerpos especializados de la institución. Sondeos de opinión nacional (IBD).	1	2
TLAPLE	24. Discusión en foros organizados por las comisiones (nacional o regional).	1	3
POPLE	25. Debate en comisiones. Número de sesiones y horas dedicadas.	1	3
POPLE	26. Comparecencia del Promotor de la ley (ejecutivo) para abundar o explicar la iniciativa	1	3
POPLE	27. Participación o no, con voz, de los representantes de todas las fracciones parlamentarias en comisiones.	1	4

POPLE	28. Argumentos técnicos, económicos, sociales o políticos en la discusión de comisiones (fuentes citadas, ya sean académicas o institucionales reconocidas)	1	2
POPLE	29. Sentido del Dictamen de la comisión (positivo o negativo. Votación, porcentaje, coaliciones)	1	3
POPLE	30 Estructura de las comisiones (grande, pequeña, operante, inoperante, lenta, funcional)	1	2
POPLE	31 Situaciones de orden y seguridad en el desahogo de las sesiones	1	4
POPLE	32. Injerencia, soborno o presión por parte de cabilderos o personal del promovente de la ley	1	2
POPLE	33. Asesoría o asistencia técnica por parte de alguna área de la CDD, Biblioteca, Canal del Congreso, Archivo, Sría. de Servicios Parlamentarios	1	2
POPLE	34. Asesoría o asistencia técnica por parte de la Comisión homóloga de la CDD relacionada a la Comisión del Senado	0	0
POPLE	35. Seguimiento de los senadores de la Comisión con el cuerpo técnico	1	4
POPLE	36. Valoración subjetiva del cuerpo técnico de la Comisión de Energía en cuanto a la calidad	1	3
	Total	34	97
	Calificación porcentual (de 1 a 100) de los 36 indicadores		67.4

5.6.3.2 Resultado de la evaluación de indicadores al proceso técnico

Si retomamos el concepto de calidad en los términos de Morlino del capítulo 2, en una analogía para la calidad de la democracia que hace con la calidad industrial, tiene que ver con tres elementos: en relación con los procedimientos; en relación con el contenido y en relación con los resultados. Con estos elementos podemos ubicar a la calidad de la legislación en el primer plano que tiene que ver con los procedimientos que tiene un proyecto de ley para ser considerado de calidad. Así también, tiene que ver con el segundo plano de la relación con el contenido, ya que un procedimiento legislativo de calidad puede modificar y mejorar este proyecto de legislación.

En ese sentido el procedimiento que se ha realizado a través de un tratamiento multidisciplinario tiene que ver con el procedimiento y el contenido de la ley. El tercer plano de Morlino, referente a la satisfacción del consumidor, en este caso de la eficacia de la ley, no se aborda.

Cabe recordar también que dentro del universo de los tratamientos para evaluar la calidad de la legislación planteados en el capítulo 3, nos ubicamos en el enfoque que la evalúa basándose en el funcionamiento procesal del parlamento, que trata de analizar el rendimiento a partir de la revisión de las instancias y tareas particulares encomendadas a cada una de quienes participan en el despacho del proceso legislativo

Hechas esas precisiones, tenemos que al sumar todos los valores ponderados de los 36 indicadores obtuvimos una calificación total, en una escala del 1 al 10, de 5.07 para la el proceso de la Cámara de Diputados y un 67.4 para el del Senado. Es decir: la calidad del proceso legislativo general de la Comisión de Energía en la Cámara de Diputados para el tratamiento de las leyes secundarias de energía, fue de 5.07 en una escala del 1 al 10, apenas si obtiene una calificación media. Esto es, el proceso legislativo en la Comisión

de Energía tiene una calidad de aproximadamente la mitad de lo que se considera de excelente calidad.

La calidad del proceso legislativo general de la Comisión de Energía en el Senado para el tratamiento de las leyes secundarias de energía, fue de 6.7 en una escala del 1 al 10. Este salió mejor evaluado en cuanto a las variables e indicadores de esta investigación. Esto también puede deberse a que el Senado fue la cámara de origen.

Por lo tanto no se puede hablar de que la calidad del proceso legislativo en el Congreso sea baja o nula, pero tampoco se puede decir que hay calidad en los términos planteados del proceso legislativo objeto de estudio de esta investigación. Se puede decir que es medianamente de calidad tendiente hacia niveles altos.

CAPÍTULO VI CONCLUSIONES GENERALES

6. Conclusiones generales

A lo largo de la presente investigación, hemos tratado de crear un concepto de calidad de la legislación y construir una metodología original para evaluar y medir la calidad de las leyes -a partir de un enfoque multidisciplinario desde los ámbitos sociológico; de técnica legislativa y politológico- nuestro objeto empírico: las leyes secundarias energéticas de las reformas estructurales en el contexto del Pacto por México. Esto a partir del proceso de institucionalización que ha tenido el Poder Legislativo a partir de los escenarios de un congreso sin mayoría calificada, con pluralidad política y con un gobierno dividido.

El ámbito de estudio de la presente investigación se centra en el enfoque de estudio basado en el funcionamiento procesal del parlamento, que trata de analizar el rendimiento a partir de la revisión de las instancias y tareas particulares encomendadas a cada una de quienes participan en el despacho del proceso legislativo, el cual permite trabajar con una serie de indicadores que se han construido para determinar si el procedimiento legislativo del congreso mexicano es o no de calidad, y por ende, si sus productos, en este caso las leyes aprobadas, son de calidad.

A falta de una teoría específica para el objetivo de la presente investigación, se ha construido una que retoma conceptos del Neo institucionalismo, que explica la forma en la que el Congreso mexicano generó y desarrolló capacidades institucionales a través del contexto histórico, político y democrático que ha tenido México a partir del año 1988, y más específicamente en lo que respecta al Poder Legislativo, a partir de 1997. Así mismo, se reconoce el avance de la transformación de México en estos procesos

de transición democrática, como los causantes del fortalecimiento de la institucionalización legislativa

Entre las principales categorías que se retoman para explicar nuestro fenómeno se encuentran: institución, organización, instituciones democráticas, formulación de políticas, proceso legislativo e institucionalismo parlamentario. La importancia de por qué estudiar la institucionalización del Poder Legislativo es que se trata de un órgano en donde se realiza la interacción con el Poder Ejecutivo para dar vida a las normas que permiten la convivencia social y la instrumentación de políticas de toda índole dirigidas a la población; requisito fundamental, entre otros, para determinar la calidad de una democracia.

Por lo tanto, sabemos que mientras mayor sea el grado de institucionalización del Poder Legislativo y de mayor nivel las características de la organización interna, se esperarían mayores grados de calidad de forma y de fondo en las leyes producidas, es decir, mayor calidad legislativa.

Además, se perfilaron las características que definen el concepto de legislación de calidad, para lo cual se tuvo que definir y dejar en claro los conceptos de calidad de la democracia a través del concepto de calidad en general; democracia; Poder Legislativo; eficacia de la legislación, y leyes de calidad; de donde se propone un concepto propio de legislación de calidad.

Por ende, luego de una exploración sobre la materia, concluimos que la propuesta de Morlino sobre la calidad es la más conveniente para los fines de la investigación, de la cual tomaremos como base la que se refiere al nivel de debate público ya que él hace una analogía de la calidad industrial para explicar la calidad de la democracia. Esa analogía es lo más rescatable, pues tiene que ver con tres elementos: en relación con los procedimientos; en relación con el contenido y en relación con los resultados.

Con estos elementos podemos ubicar a la calidad de la legislación en el primer plano que tiene que ver con los procedimientos que tiene un proyecto de ley para ser considerado de calidad. Así también, tiene que ver con el segundo plano de la relación con el contenido, ya que un procedimiento legislativo de calidad puede modificar y mejorar este proyecto de legislación.

El proceso de construcción de la metodología propia para evaluar las leyes tuvo que hacer la distinción entre evaluación legislativa y evaluación de políticas públicas. Así también, se deja claro que el fenómeno de la evaluación al Legislativo es un asunto que se ha tratado de institucionalizar en los parlamentos, luego de observar, en general, una crisis en las instituciones legislativas en casi todo el mundo.

Así también, se rescatan y presentan las principales metodologías y experiencias recorridas a nivel internacional, de las que destacan las de la Unión Europea y la OCDE, mismas que sirvieron de referencia para la construcción de la que ahora se presenta y utilizó. Mientras que las metodologías de OCDE y la UE se centran en la evaluación *ex ante* y *ex post* de la legislación, hemos propuesto una evaluación en un momento intermedio, es decir, en el tratamiento del proceso legislativo del proyecto de ley. Ellos evalúan la calidad del proyecto, pero antes de presentarlo como iniciativa; así mismo, también evalúan si la legislación tuvo o no eficacia al determinar si la ley ha cumplido o no con los objetivos después de haber sido instrumentada por el Ejecutivo.

El proceso de construcción de la metodología propia para evaluar las leyes tuvo que hacer la distinción entre evaluación legislativa y evaluación de políticas públicas. Así también, se deja claro que el fenómeno de la evaluación al Legislativo es un asunto que se ha tratado de institucionalizar en los parlamentos, luego de observar, en general, una crisis en las instituciones legislativas en casi todo el mundo.

El aspecto del fortalecimiento a la institución es un aspecto muy importante, pues son condición necesaria para llegar a un proceso de evaluación legislativa y obtener legislación de calidad. En ese sentido se muestra como el paso de un arreglo autoritario a uno democrático supuso un replanteamiento profundo del sistema electoral y de partidos cuyo primer efecto fue el aumento del número de actores con oportunidad de intervenir en la discusión y aprobación desde la arena legislativa. Producto de lo anterior, el jefe del Ejecutivo perdió el apoyo de una mayoría tradicionalmente dispuesta a brindarle sostén en sus proyectos. Ante este escenario, la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo resultó modificada de manera profunda.

En este contexto se demuestra cómo ha cambiado la institución legislativa en México, transitando por la pluralidad política hacia un congreso más fuerte, de una legislatura dependiente del Ejecutivo hacia una obstruccionista y luego hacia otra colaborativa entre sus fuerzas política. En este marco se fortalece el marco normativo para dar vida a nuevos órganos político, técnicos y una nueva estructura organizacional que permite un gran avance en la producción y tratamiento de las normas.

Se demostró cómo el Poder Legislativo en una composición cada vez más plural ha elevado el nivel del debate, cooperación, argumentación, y por ende, mayor cantidad y calidad de la producción normativa.

En cuanto a la evaluación de la legislación del objeto empírico se aportaron elementos metodológicos para evaluar la calidad de las leyes a través de variables e indicadores de tipo cualitativos que actualmente no están presentes en las experiencias de evaluación legislativa revisadas en el ámbito nacional e internacional. Este enfoque cualitativo tiene que ver con el tratamiento de variables poco mesurables de tipo técnico-legislativo, politológico, sociológico, en contraste con la amplia gama de estudios de tipo

jurídico y de políticas públicas, así como los de tipo cuantitativos que se han desarrollado en México, es decir, de la producción legislativa evaluando el *in put* y el *out put* de la cantidad de leyes aprobadas.

El concepto propuesto a partir de la observación y de los diferentes enfoques y corrientes hasta ahora revisados, fue el siguiente:

Ley de calidad está definida como aquella norma producto de un acuerdo por las distintas fuerzas políticas representadas en un parlamento para ser tratada mediante un proceso de técnica legislativa; el cual comprende análisis, amplia discusión interna y externa, con la participación de especialistas en la materia y por sectores de la sociedad interesados y/o afectados, con el fin de obtener una norma lo más consensada posible, cuyo contenido guarde coherencia con el objetivo original de la iniciativa.

El objeto empírico de estudio fueron las leyes secundarias de la reforma energética. Estas leyes forman parte del paquete de reformas estructurales propuestas por el presidente Enrique Peña Nieto en el marco del Pacto por México.

El enfoque de la evaluación se ubica q en el funcionamiento procesal del parlamento, que trata de analizar el rendimiento a partir de la revisión de las instancias y tareas particulares encomendadas a cada una de quienes participan en el despacho del proceso legislativo.

A través de un análisis de contenido de las versiones estenográficas de la discusión en comisiones y de una entrevista tipo panel al cuerpo técnico de esa legislatura en cuestión, se hizo la valoración y ponderación de 36 variables que nos arrojó una calificación promedio, en una escala del 1 al 10, **en 5.07 puntos** para el caso de la Cámara de Diputados; y de **6.5** para la Cámara de Senadores, en una escala del 1 al 10.

Esto es, el proceso legislativo en las Comisiones de Energía de ambas cámaras, tienen una calidad de aproximadamente la mitad y poco más de la mitad, de lo que se consideraría procesos con excelente calidad. Por lo tanto no se puede hablar de que la calidad del proceso sea muy baja o nula, pero tampoco se puede decir que hay calidad en los términos planteados del proceso legislativo objeto de estudio de esta investigación.

Se concluye que no se cumple con la hipótesis inicial de trabajo:

En el marco de gobierno dividido y pluralidad política en el Congreso de México, donde la producción legislativa en términos cuantitativos se ha incrementado, hay signos de insatisfacción dado que las leyes aprobadas, en términos del procedimiento legislativo, no se consideran de calidad, a pesar de haber sido producto de un pacto entre el ejecutivo y las fuerzas políticas.

APAPRATO CRÍTICO

Acemoglu, Daron y Robinson; James A. (2012); *Why Nations Fail*, Nueva York, Crown Business.

AILM (2010); “Legislation”, UE, [en línea]. Recuperado de http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l10116_es.htm. Consulta 3 marzo 2014.

Alarcón O., Víctor (2011); El reto de evaluar poder legislativo en México; en: López Flores, Raúl (coord.); *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*; Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México.

Alcántara Manuel; et al. (2005); “Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina”, Universidad de Salamanca, España.

Altman, David and Aníbal Pérez-Liñán (2002); “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries”; *Democratization*, Vol.9, No.2, Summer 2002, pp.85–100 PUBLISHED BY FRANK CASS, LONDON.

Altman, Edward I. (2002); “Corporate distress prediction models in a turbulent economic and Basel II environment”, Risk Book, London.

Andrea Sánchez, F. José de (2002); “Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa”; *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XXXV, núm. 103, enero - abril, 2002; Universidad Nacional Autónoma de México; Distrito Federal, México.

Animal Político (2013); “23 congresos estatales ya avalaron la reforma energética”; [En línea] recuperado de

- <http://www.animalpolitico.com/2013/12/22-congresos-estatales-ya-avalaron-la-reforma-energetica/>, consultado el 16 de diciembre de 2014.
- Anónimo (2004); “Qué es la sociedad civil y quiénes la conforman” en *Filosofía y Derecho*, 9 de diciembre de 2004 [en línea] recuperado de <http://filosofiyderecho.blogia.com/2004/120902--que-es-la-sociedad-civil-y-quienes-la-conforman-.php>. Consulta 3 de noviembre 2013.
- Arámbula Reyes, Alma (2007); “Ley para la Reforma del Estado. De la presentación de la Iniciativa, a la publicación de la Convocatoria de la Consulta Pública”; Cámara de Diputados, Servicio de Investigación y Análisis. [En línea] recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir/DIR-ISS-06-07.pdf>; consulta 15 noviembre 2014.
- Arteaga Nava, Elisur y Laura Trigueros G. (2000); Derecho Constitucional. Diccionarios Jurídicos Temáticos.
- Aziz, Alberto (1996); “Alternancia primero, gobierno dividido después: el caso de Chihuahua 1992-1996” en Alonso Lujambio, *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, UAM/IFE/CNCPAP, México.
- Balkin, Robert; “Introducción” en Robert Balkin (coord.) (2004); *El poder legislativo estatal en México*, Universidad Estatal de Nueva York, México.
- Baloyra, Enrique (1998); “Democracy despite development” en *World Affairs*, vol. 150, núm. 2, US.
- Barrientos del Monte, Fernando; Añorve, Daniel (2013); “Acuerdos, reformas y descontento”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 34, núm. 1, 2014; Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- Becerra, Ricardo; Pedro Salazar y José Woldenberg (1997); “La reforma electoral de 1996: Una descripción general”. Edit. FCE; México.

- Béjar Algazi, Luisa (2004), “El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio”, UNAM/Gernika, México, 2004.
- _____ (2008). “El gobierno frente al Congreso de la Unión”. En *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, editado por Francisco Reveles Vázquez. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Sitesa.
- _____ (2012); “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”; *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 4, octubre-diciembre, 2012, UNAM, México
- Bolívar Meza, Rosendo (2014), “El Partido de la Revolución Democrática en crisis: entre la dirigencia de la corriente Nueva Izquierda y la salida de Andrés Manuel López Obrador”, *Estudios Políticos*, núm. 33, septiembre-diciembre. México.
- Borja, Rodrigo; Enciclopedia de la Política. [En línea] Recuperado de: <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=&por=i&idind=815&termino=>; consultado en octubre 2015.
- Buchanan, James (2015); “El cálculo del consenso”, Aranzadi, España.
- Cámara de Diputados; Gaceta Parlamentaria en: www.diputados.gob.mx, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Cámara de Senadores; Gaceta del Senado en: <http://www.senado.gob.mx/>, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1>
- Camposeco Cadena, Miguel Ángel (1998); “El Dictamen Legislativo”; Ed. Cámara de Diputados.
- Casar, Ma. Amparo (1999); “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México” en *Política y Gobierno*, vol. VI, núm.1, primer semestre, México.

- _____ (2008), “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, en *Política y Gobierno*, Vol. XV, Núm. 2, CIDE, México.
- _____; Marván, María; y Puente, Khemvirg (2010); “La rendición de cuentas y el Poder Legislativo: el caso de México” en *Política y Gobierno*, vol. VI, núm.1, primer semestre, México.
- Cavero, Ernesto (2010); “Sistemas de información e investigación Parlamentaria” en *Boletín CESOP*, Cámara de Diputados, vol. 1, núm. 3, México.
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) (2010) “Proyecto de Evaluación de Leyes: Criterios de Evaluación”, México, [en línea]. Recuperado de <http://www.ceey.org.mx/>. Consulta 14 de marzo 2014.
- CIDE-COMAIP (2010); “Métrica de la transparencia 2010”, Centro de Investigación y Docencia Económica/Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública, México.
- Collier, David y Levitsky, Steven (1997); “Democracy with adjectives: conceptual innovation in comparative research” en *World Politics*, vol. 49, núm. 3, Cambridge University, abril, Cambridge.
- COM (2012); “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Normativa inteligente en la Unión Europea” [COM(2010) 543-final] en *Revista ACAP Asesores y Consultores en administraciones públicas: Políticas públicas y calidad normativa*. Su impacto en el crecimiento económico, 23 de noviembre, vol.1, UE.
- Comisión de las Unidades Europeas (2014), “Legislar Mejor” en *Informe de la comisión*, [en línea]. Recuperado de <http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Internacional/FICHEROS/E>

strategia_de_Lisboa_y_Proceso_de_Liubliana.pdf. Consulta 21 de febrero de 2015.

Comisión Europea (2006); “Medir los costes administrativos y reducir las cargas administrativas en la Unión Europea”, *Documento de Trabajo final de la Comisión*, COM 691, 14 de noviembre, Bruselas.

CONCAMIN. 2014. “Reformas Fiscales- 2014” [en línea] recuperado www.concamin.mx, consultado 12 de febrero de 2015.

Congreso de la Unión; Ley Orgánica del Congreso General [En línea] Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>; consulta 12 diciembre 2014.

_____ ; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 71 y 72; [en línea] recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>, consultado 13 de noviembre de 2015.

Consulta Mitofsky México: “Confianza en Instituciones 2015”; [En línea] Recuperado en <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/575-confianza-en-instituciones>; consulta 1 de diciembre 2015.

Copeland, Gary W. y Charles Patterson, Samuel (1994); “Parliaments in the Modern World: Changing Institutions”, University of Michigan Press, Michigan.

Coppedge, Michael (1997); “The dynamic diversity of Latin American party systems”, documento elaborado para el encuentro de la Latin American Studies Association, Guadalajara, México, 17-19 de abril.

_____ and Gerring, John (2011); “Conceptualizing and measuring democracy: a new approach” en *Perspectives on Politics*, vol. 9, núm. 2, American Political Science Association, Cambridge University, junio.

Corbetta, José y Pérez-Liñán, Aníbal (2001); “La calidad de la democracia. Un análisis de la trayectoria argentina” en *Instituciones y desarrollo*, núm.10, Argentina.

Cortez Salinas, Josafat (2015); “El poder legislativo en México: entre la fortaleza institucional y la debilidad política”; *Revista casa del tiempo*, Volumen II, Época IV, Número 13; Febrero 2015; UAM, México

Cox, Gary W., y Mathew D. McCubbins (2001). “The institutional determinants of economic policy outcomes”, in *Presidents, Parliaments and Policy*, editado por Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins; Cambridge University Press.

_____ (2005), “Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives”, Nueva York, Cambridge University Press.

Dahl, Robert A. (1997); “Toward Democracy: A Journey. Reflections: 1940-1997”; Vols I & II Institute of Governmental Studies Press: University of California, Berkeley.

_____ (1989); “Democracy and its critics”, Yale University Press, New Haven.

_____ (2002) “La Democracia Económica”; Hacer Editorial. Barcelona.

_____ (2002) “La Democracia Económica”; Hacer Editorial. Barcelona.

Diamond, Larry and Leonardo Morlino (2005); “Assessing the Quality of Democracy”; Johns Hopkins University Press.

_____ (2004); “The quality of democracy. An overview” en *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, US.

- _____ (2005); “Introduction” en Larry Diamond y Leonardo Morlino (eds.), *Assessing the quality of democracy*, Johns Hopkins University, Baltimore.
- Díaz, A. y Soto, S. (2009); “Legislar con eficiencia. La importancia de evaluar las leyes”, en *Revista Actualidad Jurídica*, 19; Chile.
- Díaz, Héctor (2000); “Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente” en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, FLACSO/M. A. Porrúa/Cámara de Diputados, México.
- Duverger, Maurice (1981); “Los Partidos políticos”; Fondo de Cultura Económica; México; Ed. 1ª, 1957.
- Dworak, Fernando (2003); “¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México”, en Fernando Dworak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Edumed.net enciclopedia Virtual. [En línea] Recuperado de: <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=355>; consultado en octubre 2015.
- Escamilla Cadena, Alberto (2013); “El ejercicio de los controles constitucionales de la Suprema Corte de Justicia en México”; *POLIS* 2013, vol. 9, núm. 2, UAM-I; México.
- _____ (2014); “Los gobiernos de coalición y la ratificación del gabinete presidencial”. [En línea] recuperado de <https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCEQFjABahUKEwjWp6DiupbJAhXHwiYKHTuWDvU&url=http%3A%2F%2Fsomee.org.mx%2Fdownload.php%3Ft%3D2%2>

6c%3D3%26h%3Df5b594682ac1249a0276dae7d285e918ab460841&usg
=AFQjCNGsf0Sc2DsdU4vG7EeMLAo5hCKXnw&sig2=BzC7RCSwFal
jmH8FY4t1Kw&bvm=bv.107467506,d.eWE , consulta 18 noviembre
2104.

_____ y Cuna Pérez, Enrique (2014); “El presidencialismo
mexicano. ¿Qué ha cambiado?”; UAM-I.-M. A. Porrúa; México.

Espinoza, Ricardo y Weldon, Jeffrey (coords.) (2007); “Para qué sirve el Poder
Legislativo”, UAM-I/ Universidad de Colima/M.A. Porrúa/Cámara de
Diputados, México.

Farless; Legal Dictionary. The Free Dictionary. [En línea] Recuperado de
<[http://legal-
dictionary.thefreedictionary.com/General+Accounting+Office](http://legal-
dictionary.thefreedictionary.com/General+Accounting+Office)>

Consultado en febrero abril de 2015

Ferrano, Agustín E. (2006); "Control parlamentario sobre la implementación de
políticas públicas. El (escaso) aporte del Congreso a la eficiencia
administrativa en América Latina", en *Revista Chilena de Administración
Pública*. Número 8, pp. 80-111

Figueiras Tapia, Leonardo (2012), “El movimiento estudiantil en el proceso
electoral 2012”, en Leonardo Figueiras Tapia (coord.), *Del 131 al
#yosoy132. Elección 2012*, México, Comunicación Política Editores.

Figueroa Laradogoitia, A. (1995); “La evaluación del Derecho”, en A.
Figueroa Laradogoitia (coord.); Los procesos de implementación de las
normas jurídicas, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao 1995.

_____ (1995); “La evaluación normativa en el derecho
comparado”, en A. Figueroa Laradogoitia (coord.) *Los procesos de
implementación de las normas jurídicas*, Instituto Vasco de
Administración Pública, Bilbao.

- _____ (1998); “La evaluación legislativa como control parlamentario”, en F. Pau i Vall (coord.): *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona 1998.
- Florijn, Nico A. (2008); “Quality in legislation: A law and development project”, chapter 3 in J.Arnscheidt, B.Van Rooij, and J. M. Otto (eds).
- _____ (2010); “The instructions for legislation in the Nethernands. A critical appraisal” en *Legisprudence, International Jurnal for the Study of Legislation*, vol.IV, núm.2, Nethernands.
- Flores Vega, Leonel (2012); “La política institucional de la propiedad social en el periodo de la reforma del Estado México (1982-2012)”, Tesis de maestría en Políticas Públicas, UAM Xochimilco, México.
- García Montero, Mercedes (2009); “Presidentes y parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?”, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Garmendia, Marina (1996); “Un gobierno dividido fugaz: la historia de la VII Legislatura de Baja California Sur, 1993-1996” en Alonso Lujambio, *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, UAM/IFE/CNCPAP, México.
- Giuseppe, Ieraci; Paulon, Angelo (2008); “The quality of democracy and the quality of research. A sceptic vision on freedom in the world index”. Ponencia en el *XXII Congreso de la Società Italiana di Scienza Politica*, Pavia, Italia.
- González Casanova, Pablo. *La Democracia en México*; Ediciones Era; 1965; México.
- Goodin, Robert (2003); “Las instituciones y su diseño”, en Goodin (compilador) *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona.

- Guerrero Aguirre, Francisco Javier Y Amador Hernández, Juan Carlos (2016); “La concertación política en contextos de democracias fragmentadas: el caso del Pacto por México”; Cámara de Diputados; México.
- Guillén, Tonathiu (1996); “El gobierno dividido en Baja California: Integración y dinámica legislativa en el periodo de 1989-1995” en Alonso Lujambio, *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, UAM/IFE/CNCPAP, México.
- Gutiérrez, Fernando. 12/01/2014. “Puntos clave de la reforma financiera”, Periódico El Economista (septiembre 2015).
- Hagopian, Frances (2005); “Derechos, representación y la reciente calidad de la democracia en Brasil y Chile” en *Política y Gobierno*, vol. XII, núm,1, México.
- Hall, Peter y Taylor Rosemary (1999); “La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos”, en *Revista Conmemorativa del CNCPAP*, México.
- Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T. (1999); “Teoría de la organización para la administración pública”, FCE, México.
- Heller, William B. y Jeffrey A. Weldon (2001); “Legislative rules and voting stability in the Mexican Chamber of Deputies”, trabajo presentado en el Coloquio *El Congreso mexicano después de la alternancia*; CIDE, México.
- Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (2003); “Informal Institutions and comparative politics: A research agenda” en Working Paper, núm. 307, Kellogg Institute, US.
- Hoyuelo Sánchez, Paloma y Lázaro Pérez, Yolanda (2003); “Diccionario” en J. Walter Thompson, *Comunicación, marketing y nuevas tecnologías*, Ediciones de las Ciencias Sociales, Madrid.

Huntington, Samuel (1972); “El orden político en las sociedades en cambio”, Paidós, Barcelona.

Integralia (2015); “Reporte Legislativa No. 6, LXII Legislatura (2012–2015)”. [En línea] recuperado de www.reportelegislativo.com.mx; consultado en enero 2015.

Jepperson, R.; “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo” en Walter Powell y Paul J. Dimaggio (comp.), (1999); *El nuevos institucionalismo en el análisis organizacional*, CNCPAP/UAEM/FCE, Méxic.

Karpen, Ulrich (1986); “Hacia la posición actual de la impartición del estudio de la legislación en la República Federal de Alemania” en *Legislación*, núm.1, Alemania.

Kerevel, Yann (2010), “The Legislative Consequences of Mexico’s Mixed-member Electoral System, 2000-2009”, *Electoral Studies*, 29 (4), diciembre.

_____ (2010). “Governors and ‘their’ deputies: New legislative principals in Mexico. *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXXV, 2.

Kranenborg, H. y Voermans, W. (2005); “Access to information in the European Union. A comparative analysis”, Europa Law Publishing, Groningen.

Langston, Joy (2008); “Legislative recruitment in Mexico”; in *Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*, edit. por Peter M. Siavelis y Scott Morgenstern. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.

_____ (2010). “Governors and ‘their’ deputies: New legislative principals in Mexico. *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXXV, 2: 235-258; Washington University

Levine, Daniel H. y Molina, José E. (2007); “La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada” en *América Latina Hoy*, núm.45, Universidad de Salamanca, España.

Levitsky, Steven y Way, Lucan (2010); “Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War”, Cambridge University, New York.

Linz, Juan, (1997); “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?” en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo: El caso de América Latina*, vol. 2, Alianza, España.

_____ (1998), “Democracia parlamentaria y presidencial. ¿Qué diferencias implica?”, en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo. El caso de América Latina*, vol. 2, Madrid, Alianza.

López Leyva, Miguel Armando (2015); “El episodio reformista en México (2012-2014): explorando las razones del cambio en la segunda alternancia”. *Estudios Políticos*, vol. 9, núm. 35, mayo-agosto, 2015; UNAM; México.

Lujambio, Alonso (1995); “Federalismo y Congreso en el cambio político de México”, UNAM/IIJ, México, 1995.

_____ (1996); “Estudio Introductorio” en *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, UAM/IFE/CNCPAP, México.

_____ (1999); “Entre pasado y futuro: La ciencia política y el poder legislativo en México” en Mauricio Merino (coord.), *La ciencia política en México*, FCE, México.

_____ (1999); “Entre pasado y futuro: la ciencia política y el poder legislativo en México”, en Mauricio Merino (coord.), *La Ciencia Política en México*, México, Fondo de Cultura Económica.

- _____ (2002); “El congreso propone y el presidente dispone: las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el legislativo en México”, en *Documento de Trabajo, número 145*, CIDE, México.
- _____ (2004), “Los congresos locales: la precaria institucionalidad”, en Robert Balkin (coord.), *El poder Legislativo estatal en México*, México, Universidad Estatal de Nueva York.
- Machicado, Jorge (2013); “¿Qué es el Estado de Derecho?” en *Apuntes Jurídicos*, 2013, [en línea] recuperado de <http://jorgemachicado.blogspot.mx/2013/06/edd.html>. Consulta 3 de julio de 2016.
- Mader, Luzius (1996); “Legislative procedure and the quality of legislation” in U. Karpen, P. Delnoy (eds), *Contributions to the Methodology of the Creation of Written Law*, Berlin, Nomos.
- Maeder, Ernesto (2001); “La política sobre los territorios nacionales durante la etapa peronista, 1946-1955” en *Undécimo congreso nacional y regional de historia argentina*, Academia Nacional de la Historia, septiembre, Córdoba.
- Mainwaring, Scott (1995), “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88, abril.
- Mainwaring, Scott, y Matthew Soberg Shugart (1997); “Presidentialism and Democracy in Latin America”; Cambridge: Cambridge University Press.
- Mandelkern Group (2001); “Better Regulation European Union”; Final Report. 13 November.
- Manin, Bernard (1987); “On legitimacy and political deliberation” en *Political Theory*, vol. 15, núm. 3, US.

March, James y Olsen, Johan (1997); “El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política”, CNCPAP, Universidad Autónoma de Sinaloa/ FCE, México.

_____ and Simon, Herbert (1969); “Teoría de la organización”, Ariel, Barcelona.

Mazzuca, Sebastián L. (2004); “Democratic Quality: Costs and Benefits of a Concept” en *Quality of Democracy. Theory and Applications*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.

_____ (2004); “Quality of Democracy Theory and Applications”; University of Notre Dame Press.

Meder, Stephan (2004); “Miverstehen und verstehen: Saving Grundlegung der juristischen Hermeneutik”, Mohr Siebeck, Tübingen.

Meixueiro, Gustavo y Pliego, Iván (2010); “Reformas electorales en México: evolución y pendientes”; Cámara de Diputados-CESOP; México.

_____ y Arón Baca (2013); “La reforma energética en la opinión pública”; *Reporte de investigación CESOP*, Cámara de Diputados, México.

Méndez de Hoyos, Irma (2006); “Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales, 1977-2003”. México: Fontamara/Flacso.

Mirón Lince, Rosa María (2010); “Gobierno dividido en México: el legislativo ante una nueva lógica del poder” en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon, *El Congreso de la democracia*, Ediciones Mesa Directa, México.

Montoro Chiner, M. J. (2001); “La evaluación de las normas. Racionalidad y eficiencia”. Atelier Administrativo, Barcelona.

_____ (2001); “Técnica legislativa y evaluación de las normas”, *Anuario jurídico de La Rioja*. 2000-2001, no. 6-7.

- Mora-Donatto, Cecilia (1998); “Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político”. Ed. Cámara de Diputados-UNAM.
- _____ (2006); “Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada”; Cámara de Diputados de la LIX Legislatura y M. A. Porrúa, México.
- Moreno-Brid, Juan Carlos; Pérez Caldentey, Esteban; Ruiz Nápoles, Pablo (2005); “El Consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones”; en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 25, diciembre, 2005; Flacso, Distrito Federal, México.
- Morgenstern, Scott (2002); “Toward a model of Latin American Legislatures” en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative politics in Latin America*, Cambridge University Press, Reino Unido.
- _____ y Nacif, Benito (2002); “Legislative Politics in Latin America”; Cambridge: Cambridge University Press, US.
- Morlino, Leonardo (1986); “Entre la instauración y la persistencia” en *Consolidación democrática. Definición, modelos e hipótesis*, *Reis*, vol.35, núm.86, España.
- Morlino, Leonardo (2009); “Democracia y democratizaciones”, *CIS*, núm.267, España.
- Mousmouti, Maria (2012); “Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test (2012)”, *Legisprudence*, vol. 6, No. 2, Research Gate, UK, 2012.
- Muñoz Ledo, Porfirio (coord.) (2001); “Comisión de Estudios para la Reforma del Estado”; UNAM; México.
- Nacif, Benito (2000); “El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México” en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La*

Cámara de Diputados en México, FLACSO/M. A. Porrúa/Cámara de Diputados, México.

_____ (2002); “El congreso propone y el presidente dispone: las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el legislativo en México”, en *Documento de Trabajo*, número 145, CIDE, México, 2002.

_____ (2004); “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México” en *Política y gobierno*, vol. XI, núm. 1, primer semestre, México.

_____ (2004), “Servicios de apoyo parlamentario (letrados) en los congresos mexicanos”, en Robert Balkin (coord.), *El poder Legislativo estatal en México*, México, Universidad Estatal de Nueva York.

_____; *et al.* (2007); “Transparencia de los órganos legislativos de las entidades federativas de México” en Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León, México, [en línea]. Recuperado _____ de http://www.cetainl.org.mx/revista_3/artInformedeTRasnparenciaEntFedeMexico.pdf. Consulta 13 de noviembre de 2012.

Nava Gomar, Salvador (2004)(a); “Manual de Técnica Legislativa”, tomos I y II, Universidad Anáhuac, México.

_____ (2004)(b); “Servicios de apoyo parlamentario (letrados) en los congresos mexicanos” en Robert Balkin (coord.), *El Poder Legislativo Estatal en México*, Universidad Estatal de Nueva York, México.

_____; *et al.* (comps.) (2004); “Manual de técnica legislativa”, Konrad Adenauer Stiftung, México.

Nohlen, Dieter (2011); “Elecciones en su contexto” en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 10, Somee, primer semestre, México.

- North, Douglass (1995); *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.
- O'Donnell, Guillermo (1997); “Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización”; Paidós, Buenos Aires.
- _____ (2003); et al.; “Democracia, desarrollo humano y ciudadanía”, *Homo Sapiens*, Santa Fe.
- _____ (2004); “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*, número 11, Madrid.
- _____, et al (2004)(a); “The quality of democracy: theory and applications”, University of Notre Dame, US.
- _____ (2004)(b); “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política” en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11, Madrid.
- OECD (1997); “Regulatory impact analysis: best practices in OECD countries”; Press OECD.
- Oelckers Camus, O. y Bronfman V., A. (2002); “La evaluación de las leyes”, Ediciones Universitarias de Valparaíso de la Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Chile.
- Olmeda, Juan C.; Armesto, María Alejandra (2013); “México: el regreso del PRI a la presidencia”; *Revista de Ciencia Política*, vol. 33, núm. 1; Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Olvera, Ricardo. 26/10/2013. “Protesta y separatismo”, Periódico El Vigía; [en línea] recuperado de <http://www.elvigia.net/general/2013/10/26/protesta-separatismo-139363.html>. Santiago, Chile.

- Orta Flores, Sara (2004); “El poder legislativo local: Elementos para registrar su evolución” en Robert Balkin (coord.), *El poder Legislativo estatal en México*, Universidad Estatal de Nueva York, México.
- Osés Abando, J. (1994); “El control del cumplimiento de las normas”, en J.M. Corona Ferrero-F. Pau Vall-J. Tudela Aranda (coords.): *La técnica legislativa a debate*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Madrid, págs. 279-293;
- _____ (2008); “Evaluación legislativa y parlamento”, en *Revista Debate*, año VI, núm. 15, Asamblea Nacional de Panamá, diciembre de 2008.
- Paoli Bolio, Francisco José (2000); “Cuestiones Constitucionales”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*; núm. 2, Enero-Junio 2000, III, UNAM, México.
- Pardo Falcón, Javier y Pau i Vall, Francesc (coords.) (2006); “La evaluación de las leyes”, Tecnos, Madrid.
- _____ (2007), “La evaluación de las leyes: consideraciones sobre sus fundamentos y posibilidades de implantación en el estado autonómico español: nuevas políticas públicas”. Serie Evaluación de las Políticas Públicas; *Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*. Andalucía, España.
- Pedroza de la Llave, Susana T. (1996); “El control del gobierno: función del Poder Legislativo”, INAP, México.
- _____ (2000); “La Nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 y su Funcionamiento Interno”; *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*; Número 99, Septiembre - Diciembre 2000, Nueva Serie Año XXXIII, IIJ, UNAM, México.

Pérez Vega, Moisés (2006); “Teorías de la organización legislativa: contribuciones, limitaciones y desafíos de la teoría de la elección racional” en *Acta Republicana. Política y Sociedad*, año 5, núm. 5, Universidad de Guadalajara, México.

_____ (2009); “La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de las transformaciones de las relaciones Ejecutivo-Legislativo” en *Andamios*, vol. 5, núm. 10, abril, México.

Peters, Guy (2003); “El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política”, Gedisa, Barcelona.

Piernas Hurtado, José Manuel (2007); “Asociación económica” en *Vocabulario de la Economía*, [en línea] recuperado de <http://www.e-torredebabel.com/Economia/diccionario-economia/asociacion-economica-V-E.htm>. Consulta 3 de julio de 2016.

PNUD (2004)(a); “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara, Buenos Aires.

_____ (2004)(b); “El debate conceptual sobre la democracia”; Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara, Buenos Aires.

Polsby, Nelson W. (1968); “The Institutionalization of the US House of Representatives” en *American Political Science Review*, vol.62, núm.1, US.

Power, Greg (2012); “Informe Parlamentario Mundial 2012”; Unión Interparlamentaria-PNUD; Ginebra.

Puente, Khemvirg (2006); “Institucionalización legislativa del bicameralismo mexicano” en Mario Téllez (coord.), *El Poder Legislativo en México*.

Temas y casos de institucionalización, historia y derecho, UAM/ITESM/Poder Legislativo del Estado de México, México.

_____ (2009); “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones en el Senado mexicano” en Luisa Béjar (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México.

_____ (2009b). “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones en el Senado mexicano”, en Luisa Béjar (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, UNAM-M. A., Porrúa México.

_____ (2010); “Aspectos teóricos sobre la institucionalización legislativa contemporánea” en *La investigación disciplinaria. Balances y perspectivas, Memoria del II Congreso de Investigación Multidisciplinaria*, FES Acatlán/UNAM, México.

_____ (2011); “La transparencia legislativa local en México” en Luz del Carmen Martí, *Temas selectos de transparencia y acceso a la información*, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información/Arana Editores, México.

Putnam, Robert (1993); “The prosperous community. Social capital and public life” en *The American Prospect*, vol.4, núm.13, US.

Rionda, Luis (1996); “Guanajuato: Gobierno dividido y cohabitación bipartidista, 1991-1996” en *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, UAM/IFE/CNCPAP, México.

Rivas Duarte, Rodolfo (1991). "Significado del Poder Legislativo en la Reforma del Estado Mexicano" en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, Cámara de Diputados, LIV Legislatura, México.

- _____ (2004); “El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio”, UNAM/Gernika, México.
- _____ (2008). “El gobierno frente al Congreso de la Unión”. En *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, editado por Francisco Reveles Vázquez. México: UNAM-FCPyS/Sitesa.
- Rivas, José (1998); “Las comisiones en la legislatura: su papel en las políticas públicas” en *Política y Gobierno*, vol.5, núm.2, segundo semestre, México.
- _____ (2004); “Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en Cámara de Diputados en México” en *Política y Gobierno*, vol.11, núm.2, segundo semestre, México.
- Riveros, Alejandra y Cortés, Flavio (2011); “Un enfoque de gestión para mejorar la eficacia legislativa en Chile”, ponencia presentada en el *Ciclo de Seminarios Concurso de Políticas Públicas 2011: Propuestas para Chile*. Centro de Medición MIDE UC - Escuela de Psicología - Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Ruiz Rincón, Victoria (2015); “Los pros y los contras de la reforma energética de acuerdo con el paradigma del desarrollo sustentable”; en *Revista digital Universitaria Unam*, 1 de enero de 2015, Vol. 16, Núm. 1. México.
- Samuels, David J. y Shugart, Mathew S. (2010); “Presidents, parties, and prime ministers: How the separation of powers affects party organization and behavior”. Cambridge University Press.
- Sánchez Martínez, José Said (2012); *Accesibilidad a la información e institucionalización legislativa. Los casos de Baja California y el Estado de México*. Tesis de Maestría Instituto Mora; México.

- _____ (2014); “Coaliciones preelectorales, gobierno dividido y unificado a nivel estatal: 1998-2014” en *Estudios Políticos*, UNAM-FCPyS/Centro de Estudios Políticos, núm.32, mayo-agosto, México.
- Sartori, Giovanni (2007); “¿Qué es la democracia?”, Taurus, México.
- Scarrow, Susan E., Webb, Paul y Farrell, Daniel (2002); “From social integration to electoral contestation: The changing distribution of power within political parties”; in *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, edit. por Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg; Oxford University Press.
- Schedler, Andreas (2009); “Inconsistencias contaminantes: gobernación electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México”, en *América Latina Hoy*, vol. 51, abril.
- Schettino, Macario (2007); “Cien años de confusión. México en el siglo XX”, Taurus, México.
- Serna de la Garza, José María (1997), *Derecho Parlamentario*, McGraw-Hill-UNAM, México.
- Shepsle, Kenneth, y Weingast, Barry R. (1994). “Positive theories of congressional institutions”. *Legislative Studies Quarterly*; Vol. 19, No. 2 May, 1994; Washington University.
- _____ (2005); “Las formulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento”, Taurus, CIDE, México.
- Shugart, Matthew, y John Carey (1992); “Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics”. Cambridge University Press.
- _____ and Haggard, Stephan (2001); “Institutions and public policy in presidential systems”; en *Presidents, Parliaments and Policy*, edit. por Stephan Haggard y Mathew McCubbins. Cambridge University

Press.

Squire, Peverill (1992); “Legislative professionalization and membership diversity in State Legislatures” en *Legislative Studies Quarterly*. vol. 17, núm. 1, US.

Stein, Ernesto, et al. (2006); “La política de las políticas públicas”, Banco Interamericano de Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Planeta.

_____; et al. (2006); “Progreso económico y social en América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C.

Subirats, J. (1995); “El análisis empírico de los efectos de la legislación”, en A. Figueroa Lauradogoitia (coord.); *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao 1995.

Symploké, “Sociedad política” en *Enciclopedia Filosófica*, [en línea] recuperado de http://symploke.trujaman.org/index.php?title=Sociedad_pol%EDtica. Consulta 3 de noviembre 2013.

Toscana Aparicio, Alejandra, et al. (2012), “El movimiento #Yosoy132 en el proceso electoral de 2012”, en Liliana López Levi, *Procesos políticos, continuidades y fracturas*, México, UAM-X/Itaca.

Trejo Ramírez, Marina y Andrade Robles, Agustín (2013); “Evolución y desarrollo de las reformas estructurales en México (1982-2012)”; en *El Cotidiano*, núm. 177, enero-febrero, 2013; UAM-A, México.

Tsebelis, George (1995). “Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism”. *British Journal of Political Science*. Vol. 25, No. 3, pp. 289-325. Published by: Cambridge University Press.

Tsebelis, George and Money, Jeannette (1997); “Bicameralism”; Cambridge University Press.

_____ and Eduardo Aleman (2005); “Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America.” *World Politics* 57 (3): 396-420.

Ugalde, Luis Carlos y Díaz Rebolledo, Jerónimo (2002); "El veto presidencial en México"; en *Este País*, núm. 134, mayo 2002, pp. 29-36.

_____ (2004); “Los gobiernos reformistas y los puntos de veto en México: una reflexión desde la Ciencia Política; *Sociológica*, vol. 19, núm. 54, enero-abril, 2004; UAM; México

Ulrich Karpen and Delnoy, Paul (eds) (1996); “Contributions to the Methodology of the Creation of Written Law; European Association of Legislation (EAL) / Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung (DGG), Bd. 2.

_____ (2004); “Implementation of Legislative Evaluation in Europe: Current Models and Trends”, 6 *Eur J.L. Reform*.

_____ (2008); “Instructions for Law Drafting”, 10 *Eur J.L. Reform*.

_____ (2009); “Good Governance Through Transparent Application of the Rule of Law”; 11 *Eur J.L. Reform* 213.

_____ (2012); “Comparative law: Perspectives of Legislation”, 6 (2) *Legisprudence*; UK.

Universal, El; 20/12/2013. “Anuncia Morena plan de acción contra reforma energética”, sección Nación. [En línea] recuperado de <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/publican-reforma-energetica-en-diario-oficial-974439.html>, consulta el 19 de octubre 2015.

Valencia Escamilla, Laura (2005); “La Disciplina Parlamentaria en México: la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados”, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

_____ (2006); “Puntos de veto en la relación Ejecutivo-Legislativo”; *Revista Sociológica*, año 21; número 62, septiembre-diciembre de 2006.

_____ (2008); “Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México”; en *Política y Cultura*, núm. 29, primavera, 2008; UAM-X; Distrito Federal, México.

_____ (2009); “Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México” en *El Cotidiano*, vol. 24, núm.155, mayo-junio, México.

_____ (2009), “Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México”, *El Cotidiano*, Vol. 24, núm. 155, mayo-junio, pp. 69-76.

_____ (2010-a); “La dinámica histórica del proceso de formación y consolidación del Poder Legislativo en México”; en Soto Reyes, Ernesto, *La democracia y el sistema político en México*; UAM, México.

_____ (2010-b); “Recorrido histórico por el proceso de formación y consolidación institucional del poder legislativo en México”; en Pitalúa Torres, Víctor D. (coord.), *Congreso REDIPAL Virtual III*; Cámara de Diputados, México.

_____ (2012-a); La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas; en *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*; vol.8 no.16, Monterrey, ago./dic. 2012, México.

_____ (2012-b); “Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. De la dependencia a la autonomía del Congreso de la Unión”; en Pitalúa Torres, Víctor D. (coord.), *Congreso Redipal “Virtual V”*, Cámara de Diputados, México.

_____ (2013) “Equilibrio de poderes, cooperación y la conformación de gobiernos de coalición en México”; en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*; Volumen 6 • Número 11 • Enero-Junio de 2013; CESOP-Cámara de Diputados, México.

_____ y Pérez, Gabriel (2013); “De representantes y representados. Derechos ciudadanos y función legislativa”, UAM-X, México.

_____ (2014); “De la profesión a la profesionalización de los legisladores en México”, UAM/Ítaca, México.

Vanterpool, Vareen (2007); “A Critical Look at Achieving Quality in Legislation” en *European Journal of Law Reform*, vol.9, núm.2, UK.

Vargas-Machuca, Ramón A. (2006); “La calidad de la democracia, Claves de la razón práctica”, núm.165, Universidad de Cádiz.

Velasco, Juan C.; (2006); “Deliberación y calidad de la democracia” en *Claves de la razón práctica*, núm.167, España.

Vergara, Rodolfo (1993): “Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo” en *Perfiles Latinoamericanos*, núm.3, México, 1993, pp.119-144.

_____ (2010); “Organización e instituciones”, Siglo XXI, México.

- Visscher, K. y Voerman, J. L (2010); “Organizational design approaches in management consulting” en *Management Decision*, Emerald Group Publishing Limited, vol.48, núm.5, US.
- Von Benda-Beckman, F. V. (1986); “Antropology and comparative law” en *Antropology of Law in the Netherlands*, Foris, Dordrecht.
- Williamson, J. (ed.), (1990); “Latin American Adjustment: How Much Has Happened?”; Washington, D.C.
- Word Reference, “Aparato”, (2016); [en línea] recuperado de <http://www.wordreference.com/definicion/aparato>. Consulta 3 de julio de 2016.
- Xanthaki, Helen (2008); “Drafting legislation: a modern approach”, Ashgate Publishing, New York, USA.
- _____ (2010); “Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution Towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules?”; *Legisprudence Article* Oct 2010
- Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.) (2015); “El pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014”; Edit. UNAM-FCPyS; Ciudad de México.

ANEXOS

ANEXO 1. INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN CUALITATIVA

Ámbito	Variable	Indicador		SOTRA
Sociológico	Transparencia	Acceso a los documentos a discutir por parte de los interesados.		1
		Tiempo para analizar los documentos		2
		Audiencias públicas		3
		Tiempo de la convocatoria de las audiencias públicas		4
		Publicidad del proyecto		5
		Análisis por grupos reducidos de especialistas		6
		Plataformas tecnológicas de participación ciudadana		7
Ámbito	Variable	Indicador		TLAPLE
Técnico / Legislativo	Análisis técnico pre legislativo	Tratamiento técnico por parte de los cuerpos especializados de la institución		1
		Congruencia	jurídica	2
			lingüística	3
		Viabilidad	presupuestaria	4
			social	5
		Procedimiento	parlamentario	6
Ámbito	Variable	Indicador		POPLE
Politológico / Técnica legislativa	Proceso legislativo	Promotor de la iniciativa o proyecto de ley:	Ejecutivo	1
			grupos parlamentarios	2
			grupo de legisladores	3
			legislador individual	4
			congreso local	5
			ciudadanía	6
			Senado	7
			Diputados	8
		Tratamiento técnico por parte de		9

	especialistas externos		
	Discusión	foros	10
		audiencias	11
	Debate en comisiones		12
	Dictaminación	votación en comisiones	13
	Tiempo entre la dictaminación y el turno al Pleno		14
	Debate en el Pleno (argumentos en pro y en contra)		15
	Votación en el Pleno (a favor, en contra, abstenciones, reservas)		16
	Coaliciones entre distintas fuerzas		17
	Periodos de tratamiento (ordinarios o extraordinarios)		18
	Tiempo de discusión (horas efectivas dedicadas)		19
	Tiempo de promulgación de la ley una vez enviada al Ejecutivo.		20

Elaboración propia. SOTRA=Ámbito Sociológico-Variable Transparencia; TLAPLE= Ámbito Técnico Legislativo-Variable Análisis Técnico Pre legislativo; POPLE= Ámbito Politológico-Proceso Legislativo. Estos sirvieron de base para la elaboración de la entrevista propiamente.

ANEXO 2. COMPROMISOS DEL PACTO POR MÉXICO

Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	Implementación completa sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
1. ACUERDOS PARA UNA SOCIEDAD DE DERECHOS				
1.1 SEGURIDAD SOCIAL UNIVERSAL				
1. Acceso Universal a los Servicios de Salud.	No es necesario	2013 inicia proceso de portabilidad y convergencia de los servicios de salud.	Segundo semestre de 2018.	Si.
2. Modificación de las normas para promover en la escuela y el mercado en general el consumo de alimentos nutritivos en lugar de alimentos chatarra.	Segundo semestre de 2013	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	No.
3. Pensión para adultos mayores de 65 años.	Segundo semestre de 2013 se presenta reforma para establecer cuota social para fondear cuenta individual.	Primer semestre de 2013 cambio del programa “70 y más”, por “65 y más”	Primer semestre de 2014.	Si.
4. Seguro de Desempleo.	Primer semestre de 2014 se presentan reformas legales.	Segundo semestre de 2014.	Segundo semestre de 2016.	Si.
5. Seguro de Vida para Jefas de Familia.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No.
1.2 SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA				
6. Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza.	Segundo semestres de 2013 se presentan reformas legales.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018 (meta de erradicar pobreza alimentaria)	Si.
1.3 EDUCACIÓN DE CALIDAD Y CON EQUIDAD				
7. Sistema de Información y Gestión Educativo Único	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2017.	No.
8. Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa.	Diciembre de 2012 se presenta reforma legal.	Segundo semestre de 2013.	Primer semestre de 2017.	Si.
9. Autonomía de Gestión de las Escuelas.	Segundo semestre de 2013.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si.
10. Escuelas de Tiempo Completo.	Diciembre de 2012 se presenta reforma legal.	Primer semestre de 2013 se continúa con programa actual de Escuelas de Tiempo Completo / Segundo	Segundo semestre de 2018 (meta de 40,000 escuelas de Tiempo Completo)	Si.
				Implementación

Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
		semestres de 2013 inicia nuevo programa de Escuelas de Tiempo Completo.		
11. Computadoras Portátiles con Conectividad.	No es necesario.	Segundo semestre de 2013 inicia programa piloto en tres estados de la República/ Segundo semestre de 2014 inicia programa a nivel nacional.	Segundo semestre de 2015 culmina primera entrega completa de computadoras portátiles.	Si.
12. Servicio Profesional Docente.	Diciembre de 2012 se presenta reforma legal.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	Si.
13. Fortalecer la educación inicial de los maestros.	Diciembre de 2012 se presenta reforma legal.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.
14. Incrementar cobertura de educación media superior y educación superior.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018 meta de cobertura de 80%) en educación media superior; y meta de 40% en educación superior.	Si.
15. Programa Nacional de Becas (incluyendo programa piloto de “beca-salario”, en tres estados de la República)	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018 (meta de cobertura total de becas con recursos suficientes a alumnos provenientes de familias ubicadas en los primeros 4 deciles de ingreso económico).	Si.
1.4 ASEGURAR EL ACCESO A LA CULTURA				
16. Protección del patrimonio cultural.	Segundo semestre de 2013 se presenta reforma legal.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si.
17. Infraestructura en los estados.	No es necesario.	Primer semestre de 2012-	Segundo semestre de 2018.	No.
18. Educación artística.	No es necesario.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si.
19. Estímulos a creadores artísticos.	No es necesario.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si.
20. Institutos de México en el Mundo.	Segundo semestre de 2013 se presenta reforma legal.	Segundo semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si.
1.5 GOZAR DE LA SEGURIDAD QUE PROVEA UNA POLÍTICA DE ESTADO QUE PROTEJA LOS				

Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	Implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
DERECHOS HUMANOS				
21. Creación de una instancia federal que de seguimiento a la instrumentación de la reforma Constitucional a los Derechos Humanos.	No es necesario.	Diciembre de 2012.	Primer semestre de 2015.	No.
22. Ley de reparación del Daño.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	Si.
23. Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	No.
24. Ley Reglamentaria del Artículo 33 Constitucional en materia de expulsión de extranjeros.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	No.
25. Reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	No.
26. Reformas en las Constituciones de las entidades federativas y del estatuto del Distrito Federal.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	No.
27. Ley de Atención a Víctimas.	Segundo semestre de 2013 se presenta Legislación	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	Si.
28. Ley sobre el uso legítimo de la fuerza pública.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	No.
29. Fortalecimiento de los mecanismos de protección a defensores de los derechos humanos y a los periodistas.	Segundo semestre de 2013 se crea instancia especial.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	No.
30. Derechos de los migrantes.	No es necesaria.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	No.
31. Incluir la enseñanza sobre derechos humanos en la educación básica y media.	No es necesario.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	No.
32. Fortalecer el marco legal para prevenir y sancionar con eficacia los actos de tortura, tratos crueles, inhumanos, degradantes, y la	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación y/o mecanismos para atender con eficacia estos	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	No.

Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	Implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
desaparición forzada,	casos.			
33. Cédula de Identidad Ciudadana y Registro Nacional de Población.	Segundo semestre de 2013	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018	No.
1.6 Derechos y desarrollo de los pueblos indígenas				
34. Fortalecimiento de las comunidades indígenas.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Primer semestre de 2015.	No.
35. Educación, salud, infraestructura y créditos para los habitantes de las comunidades indígenas.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
36. Acceso equitativo a la justicia y a la educación de los habitantes de las comunidades indígenas.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
2. ACUERDOS PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, EL EMPLEO Y LA COMPETITIVIDAD				
2.1 EXTENDER LOS BENEFICIOS DE UNA ECONOMÍA FORMADA POR MERCADOS COMPETITIVOS				
37. Fortalecer a la Comisión Federal de Competencia (CFC).*	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No.
38. Creación de Tribunales Especializados en materia de competencia económica.*	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.
2.2 GARANTIZAR EL ACCESO EQUITATIVO A TELECOMUNICACIONES DE CLASE MUNDIAL				
39. Derecho al acceso de banda ancha y evitar que las empresas de este sector eludan las resoluciones del órgano regulador.*	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	No.
40. Reforzar autonomía y capacidad decisoria de la Comisión Federal de Telecomunicación.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No.
41. Red troncal de telecomunicaciones.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
42. Instancia responsable de la agenda digital.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Primer semestre de 2013.	No.
43. Competencia en radio y televisión.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	No.
44. Competencia en telefonía y servicios de datos.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación..	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	No.
45. Adopción simultanea de medidas de competencia en	Primer semestre de 2013 se presenta	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No.

Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	Implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
televisión, radio, telefonía y servicios de datos.	legislación.			
2.3 PROMOVER EL DESARROLLO A TRAVÉS DE LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN				
46. Inversión de 1% del PIB en Ciencia y Tecnología.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
47. Definición de prioridades para el desarrollo de la ciencia y la tecnología.	No es necesario.	Segundo semestre de 2013.	Primer semestre de 2014.	No.
48. Aumentar el número de investigadores, centros de investigación dedicados a la ciencia, la tecnología y la innovación, y como consecuencia aumentar significativamente el número de patentes.	No es necesario.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si.
2.4 DESARROLLO SUSTENTABLE				
49. Transitar hacia una economía baja en carbono.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
50. Obras para controlar inundaciones .	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
51. Se incrementarán las coberturas de agua, drenaje y tratamiento.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
52. Atender de manera oportuna las sequías que afectan el norte y centro del país y se utilizará el agua de mar como fuente de abastecimiento con plantas desalinizadoras	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
53 Mejorar la gestión de residuos.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
2.5 REALIZAR UNA REFORMA ENERGÉTICA QUE SEA MOTOR DE INVERSIÓN Y DESARROLLO				
54. Los hidrocarburos seguirán siendo propiedad de la nación..	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	No,
55. Transformar a PEMEX en una empresa pública de carácter productivo	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	Si.
56. Multiplicar la exploración y producción de hidrocarburos.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.
57. Entorno de competencia en los procesos económicos de refinación, petroquímica y	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.

Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	Implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
transporte de hidrocarburos.				
58. Ampliar las facultades y fortalecer a la Comisión Nacional de Hidrocarburos.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.
59. Convertir a PEMEX en el motor de una cadena de proveedores nacionales.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.
60. Haremos de PEMEX uno de los ejes centrales en la lucha contra el cambio climático.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación..	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	Si.
2.6 TRANSFORMAR A LA MINERÍA EN UNA INDUSTRIA EFICIENTE Y SOCIALMENTE RESPONSABLE				
61. Nueva Ley para Explotación Minera.	Primer semestre de 2013 se presenta iniciativa de ley.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	Si.
2.7 TRANSFORMAR A LA BANCA Y EL CRÉDITO EN PALANCA DE DESARROLLO DE HOGARES Y EMPRESAS				
62. Fortalecer a la Banca de Desarrollo para ampliar el crédito.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
63. Cambiar el marco legal para que la banca comercial y las instituciones de crédito presten más y más barato.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No.
2.8 TRANSFORMAR EL CAMPO EN UNA ACTIVIDAD MÁS PRODUCTIVA				
64. Medidas que garanticen una adecuada comercialización de los productos del campo que permita mejores precios a los consumidores.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si.
65. Créditos oportunos a medianos y pequeños productores a tasas preferenciales.	No es necesario.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si.
66. Pagos por Servicios Ambientales.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si.
2.9 APLICAR UNA ESTRATEGIA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DEL SUR-SURESTE				
67. Estrategia Nacional para el Desarrollo de Sur-Sureste.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
2.10 DEUDA DE LOS ESTADOS				
68. Expedir la Ley Nacional de	Segundo semestre de	Segundo semestre de 2013.	Primer semestre de 2014.	No.

Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	Implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las entidades federativas y municipios para controlar el exceso de endeudamiento	2013 se presenta legislación.			
2.11 REALIZAR UNA REFORMA HACENDARIA EFICIENTE Y EQUITATIVA QUE SEA PALANCA DEL DESARROLLO				
69. Eficiencia Recaudatoria.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si, por definición.
70. Fortalecimiento del Federalismo Fiscal.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si, por definición.
71. Eficiencia del Gasto Público y Transparencia.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si, por definición.
72. Fortalecer la capacidad financiera del Estado.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si, por definición.
73. Revisión política de subsidios y a los regímenes especiales.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si, por definición.
3. ACUERDOS PARA LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA				
3.1 IMPLANTAR UN PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA				
74. Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
3.2 REFORMAR LOS CUERPOS DE POLICÍAS				
75. Policías Estatales Coordinadas.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
76. Gendarmería Nacional.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
3.3 NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL, ACUSATORIO Y ORAL				
77. Implementar en todo el país el nuevo sistema de justicia penal, acusatorio y oral.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2015.	Si.
3.4 IMPLANTAR EN TODO EL PAÍS UN CÓDIGO PENAL ÚNICO				
78. Código Penal Único.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.
79. Código de Procedimientos Penales	Primer semestre de 2013	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.

Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	Implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
Único				
80. Reforma a la Ley de Amparo.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.
3.5 REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO				
81. Reforma Integral del Sistema Penitenciario.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
4. ACUERDOS PARA LA TRANSPARENCIA, LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN				
4.1 INSTRUMENTAR REFORMA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS CONTABLES				
82. Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contables.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.
4.2 REFORMA PARA AMPLIAR FACULTADES DEL IFAI				
83. Ampliar facultades del IFAI.	Ya se presentó reforma legal; aprobar en diciembre de 2012.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestres de 2013.	No.
84. Homologar órganos de transparencia locales.	Ya se presentó reforma legal; aprobar en diciembre de 2012.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestres de 2014.	No.
4.3 SISTEMA NACIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN				
85. Comisión Nacional Anticorrupción y Comisiones de las Entidades Federativas	Ya se presentó reforma legal; aprobar en diciembre de 2012.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestres de 2014.	No.
86. Consejo Nacional para la Ética Pública	Ya se presentó reforma legal; aprobar en diciembre de 2012.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestres de 2015.	No.
5. ACUERDOS PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA				
5.1 GOBIERNOS DE COALICIÓN				
87. Gobiernos de Coalición.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No.
5.2 TOMA DE PROTESTA DEL PRESIDENTE EL 15 DE SEPTIEMBRE.				
88. Toma de Protesta del Presidente el 15 de septiembre.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Septiembre de 2024.	No.
5.3 PARTIDOS POLÍTICOS Y ELECCIONES				
89. Ley General de Partidos Políticos.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2014.	No.
90. Reforma electoral.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2014.	No.
5.4 REFORMA DEL DISTRITO FEDERAL				

Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	Implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
91. Reforma del Distrito Federal.	Primer semestre de 2013, instalación de Mesa Nacional para Reforma del DF/ Primer semestre de 2014 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	Si.
5.5 Revisión global de los fueros				
92. Reordenar el marco de los fueros para que nadie tenga privilegios	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No.
5.6 LEYES REGLAMENTARIAS DE LA REFORMA POLÍTICA				
93. Leyes reglamentarias de la reforma política.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No.
5.7 ANALIZAR REELECCIÓN DE LEGISLADORES				
94. Analizar reelección de Legisladores.	Segundo semestre de 2013 inicia análisis de reelección legislativa y en su caso se Presenta legislación.	En su caso primer semestre de 2014.	En su casa primer semestre de 2014.	No.
5.8 MEDIOS DE COMUNICACIÓN				
95. Instancia Ciudadana y Autónoma que Supervise contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2014.	No.

Elaboración propia a partir de información del “Pacto por México” [En línea] recuperado de <http://pactopormexico.org/acuerdos/>, consultado el 17 de enero de 2016.

ANEXO 3. VOTACIÓN DE LA REFORMA ENERGÉTICA, 2013 POR EL CONGRESO DE MÉXICO

Partido	Senado			Diputados		
	A favor	En contra	Abstenciones	A favor	En contra	Abstenciones
PRI	53	0	0	209	1	0
PAN	35	2	0	107	3	0
PRD	0	20	0	0	95	0
PVEM	7	0	0	28	0	0
PT	0	5	0	0	13	0
PANAL	–	–	–	10	0	0
MC	–	–	–	0	19	0
S/P	0	1	0	0	0	0
Total	95	28	0	354	131	0

Fuentes: Senado de la República www.senado.gob.mx y Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx

ANEXO 4. ENTREVISTA AL CUERPO TÉCNICO DE LA COMISIÓN DE ENERGÍA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, LXII LEGISLATURA

Entrevista en panel al cuerpo técnico¹ de la Comisión de Energía de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados (2012-2015). Fecha de realización noviembre 2016, en relación con el proceso legislativo de los proyectos de reforma a las leyes secundarias Ley de la Industria Eléctrica, Ley de la Ley de Energía Geotérmica y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

1 ¿Sabe usted si en la iniciativa del presidente Enrique Peña se incorporan las **iniciativas anteriores de Zedillo, Fox o Calderón?**

Si se tomaron en cuenta porque la intención era modernizar al sector energético. Esa era la idea desde febrero de 1999 del Ernesto Zedillo. Es decir, el iniciador de la Ley presentó su propuesta incorporando todas las iniciativas de anteriores legislaturas. Creo que fue un requisito planteado en el Pacto por México.

2. ¿Sabe usted si la **iniciativa fue facilitada** para su conocimiento a los grupos interesados y/o afectados, llámense ONG, Sindicatos, Asociaciones, Cámaras empresariales, etc.)?

Sí porque las iniciativas son documentos públicos al alcance de todos, ya que aparecen publicadas en los órganos de difusión del congreso en sus respectivas Gacetas Parlamentarias; además, por la expectativa que había por el Pacto por México, la prensa lo difundió muchísimo, previamente a ser presentadas las reformas estructurales.

¹ Conformado por el entonces Secretario Técnico Lic. Miguel Pérez Cruz; asesor Mtro. Gibrán Domínguez; y otros dos asesores que pidieron permanecer en el anonimato.

3. ¿Considera usted que **fue suficiente el tiempo** que tuvieron los grupos anteriores y la Comisión para analizar los documentos de la iniciativa?

Sí, ya que las iniciativas de leyes secundarias se presentaron en abril del 2014 y se aprobaron en el mes de julio. Estamos hablando de más de tres meses para su análisis.

4. ¿Sabe usted si se convocó, y si hubo o no, **audiencias públicas o foros** convocadas por el Legislativo para el análisis, discusión y proposiciones respecto de la reforma energética? ¿Cuántos y en dónde se realizaron?

Sí, claro, en el Senado se hicieron aproximadamente 10 foros y en la Cámara de Diputados (en adelante CDD) unas 6 audiencias públicas.

Los testimonios existen porque fueron televisados en el Canal del Congreso y publicados en la versión estenográfica de ellos. Son documentos públicos que pueden solicitarse y ser consultados en cada una de las cámaras. Todos fueron en la ciudad de México.

5. ¿Con qué **tiempo de anticipación** se convocó a las audiencias o foros para discutir el proyecto de ley?

Estos foros fueron acuerdos de las respectivas comisiones de energía de ambas cámaras; y la mayor parte de los participantes, si no es que todos, que a su vez fueron propuestos por los grupos parlamentarios. Desde que se formularon los acuerdos del Pacto, los grupos parlamentarios sabían lo que se presentaría y ya tenían sus posturas y propuestas listas prácticamente.

6. ¿Sabe usted si hubo **publicidad suficiente** previa a las audiencias o foros?

Los mismos grupos parlamentarios se encargaron de darle publicidad a sus bancadas solamente. No hubo uso de tiempos oficiales del Congreso para publicitarlo, ni mucho menos en medios masivos abiertos.

7. ¿Fueron **transmitidos en vivo las audiencias y foros**, en forma diferida o no fueron transmitidos?

Fueron transmitidos, tanto en vivo como de manera diferida por el Canal del Congreso solamente. No en medios masivos abiertos.

8. ¿La Comisión **consultó a grupos reducidos de especialistas** en el tema energético para escuchar su opinión al respecto? En caso de que sí. ¿Hasta qué punto se tomó o no en cuenta su opinión para la discusión y el Dictamen de la Comisión? (totalmente, amplia, escasa, reducida, nada).

En CDD solamente en los foros; en el trabajo de dictaminación no, porque aquí llegaron las minutas del Senado de las leyes secundarias de la Ley de la Industria eléctrica y de la Comisión Federal de Electricidad, y se tenían que aprobar en sus términos según la consigna. En este sentido, todo lo que se pudo recoger, incorporar o adicionar, se hizo en el Senado. Aquí solamente nos ajustamos a los tiempos, prácticamente de un día para otro. Como cámara revisora no se consultaron a esos cuerpos.

9. ¿Sabe usted si la CDD o el Senado creó algunas **plataformas tecnológicas** de participación ciudadana, tales como: sitio web, correo electrónico, buzón de voz, lada 800, redes sociales o apps especialmente para la participación ciudadana del proceso legislativo?

Tanto así no. En el portal de la CDD y en el micro sitio web de la Comisión de Energía, ahí estaba toda la información. Solamente se daba a

conocer. No se permitía la interacción. También se recibieron algunos correos de gente interesada, pero no eran opiniones fundadas o técnicas, sino solamente opiniones personales que no aportaban nada.

10. En cuanto al **Servicio Profesional de Carrera**. Desde el año 2001 se inició un proceso para implementarlo, mismo que está contemplado en la Ley Orgánica, sin embargo no se ha instrumentado. Sabemos que este servicio facilitaría mucho el tránsito a una mejor calidad de las leyes, como lo es la permanencia del personal que traería una mejor especialización, que se capacitaran más y que profundizaran sus conocimientos en los temas de las comisiones donde prestan sus servicios ¿Qué opinión le merece este asunto?

Bueno, mira, en la Legislatura LXIII muchos presidentes de Comisión, a mitad de la legislatura, están solicitando asesores y secretarios técnicos para que se les apoye o se hagan cargo de sus comisiones. Hay un déficit de personal especializado y los que hay, no son promocionados lo suficiente para que se pongan a disposición con los legisladores.

Además, no hay un mecanismo de promoción de este servicio, por parte de la Dirección de Apoyo Parlamentario. Esta, debería de dar a conocer a los presidentes de comisión el personal que es aspirante (30 más o menos), como en mi caso, para que ellos escogieran a los más idóneos. Es decir, no hay un vínculo suficiente entre el poco personal preparado y las comisiones.

Esto se presta a que el legislador tenga que contratar a personal que no cuenta con el perfil idóneo ni experiencia alguna en temas legislativos, lo que demerita mucho la calidad del trabajo que vaya a realizar la comisión.

11. ¿Consideras que son muy pocos los espacios para que los **legisladores** coloquen a su **personal de confianza**?

Los espacios para el personal en una comisión, de por sí son muy reducidos. Una comisión solo tiene un Secretario Técnico y dos asesores y un asistente parlamentario. Esto es poco para comisiones como Hacienda, Presupuesto o Puntos Constitucionales. Y suficiente para las demás comisiones que tienen muy poca tarea legislativa. Pero finalmente, se autoriza un mayor número de asesores conforme va transcurriendo la legislatura vía acuerdos o negociaciones políticas. Esta situación demerita la calidad del trabajo legislativo. Existen muchas comisiones que están pidiendo que les turnen algún asunto.

12 ¿Qué tan vinculados están los **servicios de capacitación** de la institución a las necesidades de la formación y actualización de los cuadros técnicos de las comisiones?

Pues en general, la mayoría de los cursos sí apoyan a la formación. Lo malo es que no hay un seguimiento del personal que los toma, ni mucho menos estos cursos tienen seriación ni son tomados en cuenta para la promoción o como parte del fortalecimiento del currículum especializado del personal a través de un verdadero servicio profesional de carrera.

13 ¿Respecto de los **servicios informacionales** de la CDD (Biblioteca, Centros de Estudios) cree usted que hay un vínculo fuerte o hace falta más acercamiento para que estos servicios sean proveedores de información de calidad para atender las necesidades de las comisiones?

No hay un vínculo suficiente. Creo que al principio de la legislatura deberían de apersonarse los directores de los centros para ofrecer a los presidentes de comisión sus servicios. Llegan algunos boletines de información, pero realmente el contenido poco tiene que ver con las necesidades de la

comisión. Se nota un distanciamiento y una a-sincronía entre lo que producen y las necesidades de las comisiones. No hay un plan de trabajo conjunto.

14 En cuanto al **Canal del Congreso o Comunicación Social** ¿cómo es la relación de trabajo?

Es muy bueno su servicio, es invaluable, con ellos sí estamos en sintonía, cubren totalmente las necesidades de las comisiones, tanto en promoción, difusión, cobertura, y servicios de archivo de videoteca y estenografía.

15 Sabemos que el **marco jurídico** actual es del año 2000. Es un parteaguas de un antes y un después en el Congreso. ¿Hasta qué punto ha funcionado o no? ¿Habría que adecuar algunas partes o qué faltaría por modificar o fortalecer?

Yo creo que sí faltarían algunas reformas benéficas para mejorar el trabajo en el congreso. Pero más que la Ley Orgánica o el Reglamento, lo que urge modificar es el Estatuto de la Organización de la Cámara de Diputados, en cuanto al servicio profesional de carrera.

16. ¿Qué **perfil tenía el personal técnico** de la Comisión?

Perfil profesional del Secretario técnico: Lic. En Economía.

Preparación-experiencia en técnica-legislativa del Servicio Técnico: 15 años de experiencia en CDD. Aspirante al Servicio Profesional de Carrera desde el año 2001.

Antigüedad en el puesto o similar del ST: 15 años también

Experiencia en los temas energéticos del ST: ninguna previamente.

Perfil profesional del Asesor 1: Lic. En Derecho

Preparación-experiencia en técnica-legislativa del asesor 1: 6 años de experiencia en CDD

Antigüedad en el puesto o similar del Asesor 1: 6 años.

Experiencia en los temas energéticos del Asesor 1. Ninguno.

Perfil profesional del Asesor 2: Ing. Química.

Preparación-experiencia en técnica-legislativa del Asesor 2: 3 años.

Antigüedad en el puesto o similar del Asesor 2:.

Experiencia en los temas energéticos del Asesor 2: ninguno.

17 El **marco jurídico** ¿hasta qué punto ha funcionado o no en el funcionamiento de los órganos políticos? ¿Habría que adecuar algunas partes o qué faltaría por modificar o fortalecer?

Yo creo que sí faltarían algunas reformas benéficas para mejorar el trabajo en el congreso. Pero más que la Ley Orgánica o el Reglamento, lo que urge modificar es el Estatuto de la Organización de la Cámara de Diputados, en cuanto al servicio profesional de carrera.

18. ¿Quién fue el **promotor de la iniciativa**?

El Presidente de la República fue quien la impulsa en el paquete de reformas estructurales producto del Pacto por México. Claro, tomando en cuenta los ya muchos proyectos que existían desde hace más de 20 años.

19. ¿Hubo algún análisis de **congruencia jurídica** al proyecto de ley en la CDD? ¿Quién lo realizó?

En CDD no. Lo hubo en el Senado. En CDD tenía que aprobarse en los términos técnicos que venía la minuta porque esa era la consigna y negociación que ya habían hecho los grupos parlamentarios con el Presidente.

20. ¿Hubo algún análisis de **congruencia lingüística** al proyecto de ley en la CDD? ¿Quién lo realizó?

En CDD no. Lo hubo en el Senado. En CDD tenía que aprobarse en los términos técnicos que venía la minuta porque esa era la consigna y negociación que ya habían hecho los grupos parlamentarios con el Presidente.

21. ¿Hubo algún análisis de opinión, viabilidad o **impacto presupuestario** al proyecto de ley en la Cámara de Diputados? ¿Quién lo realizó?

No se realizó, porque todo se hizo en el Senado. Pero eso ya venía en la propia iniciativa. Todas las iniciativas del Ejecutivo vienen acompañadas, por separado, de un estudio técnico, de factibilidad económico presupuestario y social.

22. ¿Hubo algún análisis de opinión, viabilidad o **impacto social** al proyecto de ley en la CDD o Senado? ¿Quién lo realizó?

No se realizó, porque todo se hizo en el Senado. Pero eso ya venía en la propia iniciativa. Todas las iniciativas del Ejecutivo vienen acompañadas, por separado, de un estudio de factibilidad económico presupuestario y social.

23. ¿Hubo algún análisis de **sondeo de opinión** a nivel nacional para fortalecer o no el proyecto de ley en la CDD o Senado? ¿Quién lo realizó?

Se levantó una encuesta en el CESOP pero posterior a la aprobación del paquete.

24. ¿Se organizó o hubo **discusiones en foros** a nivel nacional o regional?

Solamente de ámbito nacional.

25. ¿Cuántas sesiones y de cuántas horas fue el **debate en comisiones**?

En la comisión las discusiones duraron de 6 a 7 horas en una sola sesión.

26. ¿Hubo comparecencia de los funcionarios del **promotor de la ley** para aclarar, abundar o explicar el proyecto de ley? ¿Quiénes, cuántas veces? ¿Aportaron o no?

Sí, por supuesto. En los foros y audiencias estuvieron los principales funcionarios de las dependencias de gobierno del sector de energía: secretario, subsecretarios, director de CFE y el de PEMEX, así como algunos directores generales, previamente a la aprobación del dictamen.

El dictamen llega a CDD del Senado para ser aprobado o no. No se debían hacer modificaciones por parte del cuerpo técnico de la comisión. Si acaso algunas, pero solamente por parte de los legisladores.

27. ¿Hubo **participación** con voz o no, por parte de los representantes de **todas las fracciones parlamentarias**?

Sí de todas las fracciones parlamentarias. Cada uno ya traía sus posicionamientos y sus argumentos, así como su sustento ideológico del partido.

28. ¿Hubo **fuentes citadas, ya sean académicas o institucionales oficiales** reconocidas en los argumentos técnicos, económicos, sociales o políticos en la discusión en comisiones?

Claro que sí. Desde la iniciativa se fundamenta con esos datos y fuentes. Sin embargo prevalecieron más los argumentos ideológicos.

29. ¿Cómo fue el **sentido del Dictamen** de la comisión, positivo o negativo; qué porcentaje votó; cuántas coaliciones hubo y en qué sentido?

Fue positivo, el porcentaje está en acta, al principio. No hubo nuevas coaliciones, o más bien no hubo cambios en el transcurso. Ya traían sus posiciones definidas.

30. En cuanto a la **estructura de las comisiones**. ¿Qué opinión tienes de ella? Ya que sabemos que en la primera versión de la Ley Orgánica de 1999 eran 27 comisiones ordinarias; sin embargo, se han ido incrementando, de tal forma que actualmente tenemos 56 comisiones ordinarias y otro tanto de especiales. ¿Qué tanto ayuda esto a la especialización de los temas fundamentales de las comisiones?

Está muy disperso el trabajo. No chocan las comisiones pero si hay exceso de comisiones para algunos temas, como por ejemplo: hay comisiones ordinarias para los asuntos de la Frontera Norte y para los de la Frontera Sur. Esto es absurdo, como si en nuestro marco jurídico hubiera leyes para cada una de las fronteras. Creo que sería mejor el esquema original que consideraba una comisión por cada una de las secretarías de la Administración Pública, como lo dice la Ley Orgánica, en las que cada comisión se corresponde en competencias a las secretarías de estado. Y ya al interior de la comisión se pueden formar subcomisiones o darle tratamiento al tema que se vaya

presentando sin que tenga que ser creado un cuerpo técnico especialmente para ello.

31 ¿Recuerda si hubo **condiciones de orden y seguridad** que garantizaron el correcto desarrollo de las sesiones de la Comisión?

Totalmente en orden y en los tiempos programados, sin sorpresas, ni violencia.

32 ¿Hubo algún tipo de **injerencia, soborno o presión** por parte de cabilderos o personal del promovente de la ley?

No ninguna en CDD, ya que los proyectos estaban pactados. En el Senado tengo entendido que sí hubo más roce con cabilderos del mismo gobierno.

33 ¿Hubo **asesoría o asistencia técnica por parte de alguna área de la CDD**, biblioteca, Canal del Congreso, Archivo, Sría. de Servicios Parlamentarios, etc., en apoyo de las actividades de la Comisión?

Solamente los apoyos que prestan la Secretaría de Servicios Parlamentarios, el Canal del Congreso, y versiones estenográficas.

34 ¿Hubo **asesoría o asistencia** técnica por parte de la **comisión homóloga del Senado** a la Comisión de la CDD?

No, ninguna

35 ¿Hasta qué punto era la comunicación y **seguimiento de los diputados** de la Comisión con el cuerpo técnico para la dictaminación del proyecto de ley?

Pues sí, y todos estuvieron presentes y atentos al desarrollo de la discusión en comisión.

36. De forma general ¿Cómo consideraría usted que es **la calidad del proceso legislativo mexicano** en estos momentos?

Ha mejorado mucho, pero todavía lo dominan las prácticas parlamentarias (acuerdos, arreglos, prácticas no escritas); que no están consideradas en los Reglamentos Internos; aunque el Reglamento de la CDD tiene muchos instrumentos, lagunas y ambigüedades como para estar recreando esas prácticas a modo o inapropiadas para considerar que los procesos legislativos son de calidad.

ANEXO 5 ENTREVISTA A CUERPO TÉCNICO DEL SENADO INVOLUCRADO EN EL PROCESO DE LA REFORMA ENERGÉTICA

Entrevista en panel a investigadores del Instituto Belisario Domínguez del Senado² que participaron en el seguimiento del proceso legislativo de las leyes energéticas. Fecha de realización 8 de diciembre de 2016. En relación con el proceso legislativo de los proyectos de reforma a las leyes secundarias: Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

1 ¿Sabe usted si en la iniciativa del presidente Enrique Peña se incorporan las **iniciativas anteriores de Zedillo, Fox o Calderón**?

Si se tomaron en cuenta, como antecedentes solamente, ya que el proyecto es novedoso. Lo que sí se tomó en cuenta es el proyecto del PAN para modificar el artículo 25 constitucional.

2. ¿Sabe usted si la **iniciativa fue facilitada** para su conocimiento a los grupos interesados y/o afectados, llámense ONG, Sindicatos, Asociaciones, Cámaras empresariales, etc.)?

Sí, por supuesto, de hecho ellos fueron los primeros convocados a los posteriores foros y comparecencias que se organizaron desde 2013. Siempre hubo representantes de todos los sectores.

3. ¿Considera usted que **fue suficiente el tiempo** que tuvieron los grupos anteriores y la Comisión para analizar los documentos de la iniciativa?

² Panel conformado por el Mtro. Juan Carlos Amador Hernández; Mtro. Édgar Rivero Cob y otros 2 investigadores que pidieron permanecer en el anonimato.

Sí, tuvieron tres meses para analizarlas, creo que fue tiempo suficiente. Aunque la prensa manejó que fue muy apresurado, creo que no se requiere más tiempo.

4. ¿Sabe usted si se convocó, y si hubo o no, **audiencias públicas o foros** convocadas por el Legislativo para el análisis, discusión y proposiciones respecto de la reforma energética? ¿Cuántos y en dónde se realizaron?

Sí hubo varios, entre los del Senado y la Cámara de Diputados, fueron aproximadamente 15. Todos fueron transmitidos en vivo y se encuentran los videos en videoteca del Canal del Congreso y en canal de YouTube.

5. ¿Con qué **tiempo de anticipación** se convocó a las audiencias o foros para discutir el proyecto de ley?

Pues la anticipación fue desde un año antes, cuando se aprobó la constitucional; desde entonces los grupos parlamentarios se empezaron a preparar para las secundarias.

6. ¿Sabe usted si hubo **publicidad suficiente** previa a las audiencias o foros?

En realidad no lo hubo, la comunicación fue muy interna de parte del Senado. Los que sí se encargaron de publicitarlo fueron los grupos parlamentarios al interior de sus bancadas y en los sectores que les interesaban.

7. ¿Fueron **transmitidos en vivo las audiencias y foros**, en forma diferida o no fueron transmitidos?

Sí lo fueron, en el canal del Congreso, y se siguieron transmitiendo diferidamente durante varias semanas en distintos horarios.

8. ¿La Comisión **consultó a grupos reducidos de especialistas** en el tema energético para escuchar su opinión al respecto? En caso de que sí. ¿Hasta qué punto se tomó o no en cuenta su opinión para la discusión y el Dictamen de la Comisión? (totalmente, amplia, escasa, reducida, nada).

En el Senado sí, constantemente hubo consultas al Instituto Belisario, o bien nosotros éramos puente para conseguir a los especialistas cuando había dudas. Esto era a petición de las comisiones o de los legisladores en particular. La opinión era tomada en cuenta, siempre y cuando fuera en el sentido de los solicitantes. Si no, solamente servía para reforzar sus posturas en contra, pero siempre servía de mucho.

9. ¿Sabe usted si la CDD o el Senado creó algunas **plataformas tecnológicas** de participación ciudadana, tales como: sitio web, correo electrónico, buzón de voz, lada 800, redes sociales o apps especialmente para la participación ciudadana del proceso legislativo?

Una plataforma especial no. Lo que sí estuvo abierto como siempre fue la página Web del Senado, los teléfonos lada sin costo y las comisiones siempre estuvieron atentas a recibir cualquier comunicado.

10. En cuanto al **Servicio Profesional de Carrera**. Desde el año 2001 se inició un proceso para implementarlo, mismo que está contemplado en la Ley Orgánica, sin embargo no se ha instrumentado. Sabemos que este servicio facilitaría mucho el tránsito a una mejor calidad de las leyes, como lo es la permanencia del personal que traería una mejor especialización, que se

capacitaran más y que profundizaran sus conocimientos en los temas de las comisiones donde prestan sus servicios ¿Qué opinión le merece este asunto?

Este servicio recientemente se acaba de implementar hace unas dos legislaturas, sin embargo, no ha habido la permanencia y especialización buscadas, ya que sí se ha removido a personal que ha entrado por concurso. Parece que esta legislatura se está consolidando. Esperemos que se pueda transitar hacia la otra legislatura y se respete la permanencia.

11. ¿Consideras que son muy pocos los espacios para que los **legisladores** coloquen a su **personal de confianza**?

Ese es el problema del cual siempre se quejan. Ellos son políticos y tienen muchos compromisos, por lo tanto mucha gente que quiere colocarse con ellos, pero los espacios no son suficientes. Además, la mayoría de personal que ellos traen, muchas veces no están capacitados, lo que demerita el trabajo legislativo. Creo que se debería fortalecer ese aspecto. Afortunadamente todos los senadores tienen alguna comisión asignada o forman parte de ella, donde pueden colocar a su gente, pero no como ellos lo demandan. En teoría ese personal debería ser del servicio profesional.

12 ¿Qué tan vinculados están los **servicios de capacitación** de la institución a las necesidades de la formación y actualización de los cuadros técnicos de las comisiones?

Sí hay capacitación pero no lo suficiente, dado que es voluntario tomar los cursos, no hay gran interés por ello, pues en la realidad, no suman puntos para una mejor promoción en el área de trabajo. Sí están vinculados en cuanto a la temática que manejan, pero no hay una planeación anual que me indique, como empleado, lo que se va llevar a cabo durante todo el año.

13 ¿Respecto de los **servicios informacionales** del Senado (Biblioteca, Instituto Belisario Domínguez) cree usted que hay un vínculo fuerte o hace falta más acercamiento para que estos servicios sean proveedores de información de calidad para atender las necesidades de las comisiones?

Sí existe un vínculo, aunque no lo suficiente. La biblioteca es pequeña para lo que requiere en dado momento. El Instituto apenas tiene poco tiempo se está diversificando en sus áreas para atender todas las necesidades. Pero siento que aún poco explotado. Además, el Instituto depende de una estructura partidista, lo que podría pensarse en que exista un sesgo en el servicio.

14 En cuanto al **Canal del Congreso o Comunicación Social** ¿cómo es la relación de trabajo?

Es un servicio cada vez más profesional y necesario. El hecho de tener cobertura y una videoteca es de gran valor para quienes damos seguimiento al trabajo legislativo. Le da transparencia y calidad al trabajo parlamentario

15 Sabemos que el **marco jurídico** actual es del año 2000. Es un parteaguas de un antes y un después en el Congreso. ¿Hasta qué punto ha funcionado o no? ¿Habría que adecuar algunas partes o qué faltaría por modificar o fortalecer?

Funciona muy bien, aunque siempre se puede mejorar. Creo que más que la Ley Orgánica, hay que fortalecer el Reglamento para dejar en claro muchas prácticas o acuerdos con los que se gobierna en el senado.

16. ¿Qué **perfil tenía el personal técnico** de la Comisión que trató esas leyes energéticas?

Perfil profesional del Secretario técnico: Lic. En derecho Tiene tres legislaturas de experiencia en temas del ramo en el legislativo, pero en la administración pública tiene otro tanto de experiencia.

17 El **marco jurídico** ¿hasta qué punto ha funcionado el marco jurídico o no, en el desarrollo del trabajo de los órganos políticos? ¿Habría que adecuar algunas partes o qué faltaría por modificar o fortalecer?

Yo creo considero que el marco es el adecuado, en el Senado ha funcionado muy bien porque es pequeño, son 128 legisladores, no es como en Cámara de diputados, que son 4 veces más, y por lo tanto llegar a acuerdo es más tardado y complicado.

18. ¿Quién fue el **promotor de la iniciativa**?

Obviamente, como sabemos fue el Presidente de la República en el marco y con anuencia de las principales fuerzas políticas

19. ¿Hubo algún análisis de **congruencia jurídica** al proyecto de ley en la CDD? ¿Quién lo realizó?

Por supuesto, aunque ya venían muy preparadas las iniciativas, en el Instituto pasa por ese filtro, como la mayoría de las iniciativas.

20. ¿Hubo algún análisis de **congruencia lingüística** al proyecto de ley en la CDD? ¿Quién lo realizó?

Igualmente, sí lo hubo, pues como cámara de origen estamos obligado a supervisar esos puntos.

21. ¿Hubo algún análisis de opinión, viabilidad o **impacto presupuestario** al proyecto de ley en la Cámara de Senadores? ¿Quién lo realizó?

También se le hizo ese estudio en el área correspondiente del Instituto Belisario.

22. ¿Hubo algún análisis de opinión, viabilidad o **impacto social** al proyecto de ley en la CDD o Senado? ¿Quién lo realizó?

Así es, los tres impactos se realizaron para este paquete de leyes.

23. ¿Hubo algún análisis de **sondeo de opinión** a nivel nacional para fortalecer o no el proyecto de ley en la CDD o Senado? ¿Quién lo realizó?

El Senado directamente no, pero se dio seguimiento puntual a todas las encuestas de las casas prestigiadas y se levantaba un reporte cuando salía alguna nueva.

24. ¿Se organizó o hubo **discusiones en foros** a nivel nacional o regional?

Sí los hubo. Para la reforma constitucional hubo 14 a nivel nacional, aquí en la Ciudad de México todos. Para las leyes secundaria se hicieron 10 también aquí.

25. ¿Cuántas sesiones y de cuántas horas fue el **debate en comisiones**?

Para el caso específico de esta ley, que era parte de un paquete, duró aproximadamente 6 horas en una sesión de comisión.

26. ¿Hubo comparecencia de los funcionarios del **promotor de la ley** para aclarar, abundar o explicar el proyecto de ley? ¿Quiénes, cuántas veces? ¿Aportaron o no?

En los foros y audiencias estuvieron los principales funcionarios y exfuncionarios de las dependencias de gobierno del sector de energía: También estuvieron intelectuales, periodistas y académicos.

27. ¿Hubo **participación** con voz o no, por parte de los representantes de **todas las fracciones parlamentarias**?

Por supuesto, todas participaron, aunque tuvieran pocos integrantes, se les dio el mismo tiempo y oportunidades para todas las fracciones. En eso sí es muy plural y democrático el Senado.

28. ¿Hubo **fuentes citadas, ya sean académicas o institucionales oficiales** reconocidas en los argumentos técnicos, económicos, sociales o políticos en la discusión en comisiones?

Claro que sí. Desde la iniciativa se fundamenta con esos datos y fuentes. Sin embargo prevalecieron más los argumentos ideológicos.

29. ¿Cómo fue el **sentido del Dictamen** de la comisión, positivo o negativo; qué porcentaje votó; cuántas coaliciones hubo y en qué sentido?

Fue positivo. No hubo nuevas coaliciones, se mantuvieron las mismas que ya existían desde el año pasado para la reforma constitucional.

30. En cuanto a la **estructura de las comisiones**. ¿Qué opinión tienes de ella? Actualmente tenemos 64 comisiones ordinarias y otro tanto de especiales. ¿Qué tanto ayuda esto a la especialización de los temas fundamentales de las comisiones?

En mi opinión son demasiadas comisiones, demasiados temas que pudieran ser aglutinados en menos comisiones, sin embargo, aquí prevaleció

el criterio político más que el técnico. Debería servir esta situación para una mayor especialización, sin embargo falta bastante por fortalecer las comisiones.

31 ¿Recuerda si hubo **condiciones de orden y seguridad** que garantizaron el correcto desarrollo de las sesiones de la Comisión?

Hubo condiciones suficientes, aunque siempre estuvo la amenaza de las marchas a las afueras. Al interior todo se llevó a cabo conforme a lo programado, mucho debate y mucho orden.

32 ¿Hubo algún tipo de **injerencia, soborno o presión** por parte de cabilderos o personal del promovente de la ley?

Al cuerpo técnico no, pero sí constantemente estaban en los pasillos muchos cabilderos dando seguimiento a los trabajos. Creo que la presión o no, debió haber sido directamente con los legisladores en caso de haber habido. El personal técnico no tuvo problemas con el sentido de las iniciativas.

33 ¿Hubo **asesoría o asistencia técnica por parte de alguna área de la Cámara de Senadores**, biblioteca, Canal del Congreso, Archivo, Sría. de Servicios Parlamentarios, etc., en apoyo de las actividades de la Comisión?

Sí, constantemente por parte de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, el Canal del Congreso, y la Gaceta del Senado.

34 ¿Hubo **asesoría o asistencia** técnica por parte de la **comisión homóloga del Senado** a la Comisión de la CDD?

No, con la que hay en el Senado es suficiente. Aunque siempre estaban disponibles personal de la Secretaría de Energía para lo que se ofreciera. Había comunicación constante.

35 ¿Hasta qué punto era la comunicación y **seguimiento de los Senadores** de la Comisión con el cuerpo técnico de la para la dictaminación del proyecto de ley?

Totalmente atentos, si no físicamente, siempre a distancia estaban preguntando y al tanto del proceso.

36. De forma general ¿Cómo consideraría usted que es **la calidad del proceso legislativo mexicano** en estos momentos?

El proceso legislativo ha ido mejorando mucho en calidad, en democracia, en transparencia y en profesionalismo. Los últimos 20 años hemos visto crecer de un 3 o 4, hasta ahora, yo diría, un 8 de calificación. Esto sin duda es producto de la pluralidad y el fortalecimiento que ha tenido el poder legislativo. Cada legislatura se aprende más a trabajar en la pluralidad. Falta aún avanzar en ir perfeccionando el Reglamento para que sea más expedito el proceso. Los acuerdos y prácticas parlamentarias tienen que ir disminuyendo y ser plasmados en el Reglamento.

ANEXO 6. VOTACIÓN CÁMARA DE SENADORES (4 agosto 2014)

Lunes 04 de agosto de 2014. DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE ENERGÍA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDEN LA LEY DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y LA LEY DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, Y SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES; DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO Y DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS.³

Votación Cámara de Senadores (4 agosto 2014)		
	Senador	Voto
1	Aispuro Torres José Rosas	PRO
2	Albores Gleason Roberto Armando	PRO
3	Alcalá Ruiz Blanca María del Socorro	PRO
4	Álvarez García Ivonne Liliana	PRO
5	Amador Gaxiola Daniel	PRO
6	Araujo Lara Angélica del Rosario	PRO
7	Arriola Gordillo Mónica Tzasna	PRO
8	Barbosa Huerta Miguel	CONTRA
9	Barrales Magdaleno María Alejandra	CONTRA
10	Barrera Tapia María Elena	PRO
21	Chico Herrera Miguel Ángel	PRO
22	Cordero Arroyo Ernesto Javier	PRO
23	Cota Jiménez Manuel Humberto	PRO
24	Cuéllar Cisneros Lorena	CONTRA
25	Cuevas Barron Gabriela	PRO
26	Dávila Fernández Adriana	PRO
27	De la Peña Gómez Angélica	CONTRA
28	Delgado Carrillo Mario	CONTRA
29	Demédis Hidalgo Fidel	CONTRA
30	Díaz Salazar María Cristina	PRO
31	Domínguez Servién Francisco	PRO

³ [En línea] Recuperado de: <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=36&sm=3&ano=2&tp=E&np=4&lg=62&gp=TOTAL&id=2145> , consultado el 23 de noviembre de 2016

11	Barroso Agramont Ricardo	PRO	32	Encinas Rodríguez Alejandro de Jesús	CONTRA
12	Bartlett Díaz Manuel	CONTRA	33	Escudero Morales Pablo	PRO
13	Beristain Navarrete Luz María	CONTRA	34	Fayad Meneses Omar	PRO
14	Blásquez Salinas Marco Antonio	CONTRA	35	Flores Escalera Hilda Esthela	PRO
15	Burgos García Enrique	PRO	36	Flores Sánchez Margarita	PRO
16	Búrquez Valenzuela Francisco de Paula	PRO	37	Gamboa Patrón Emilio	PRO
17	Calderón Hinojosa Luisa María	PRO	38	Gándara Camou Ernesto	PRO
18	Casillas Romero Jesús	PRO	39	García Cabeza de Vaca Francisco	PRO
19	Cavazos Lerma Manuel	PRO	40	Garza Galván Silvia Guadalupe	PRO
20	Cervantes Andrade Raúl	PRO			
41	Gastélum Bajo Diva Hadamira	PRO	79	Pedraza Chávez Isidro	CONTRA
42	Gil Zuarth Roberto	PRO	80	Pedroza Gaitán César Octavio	PRO
43	Gómez del Campo Gurza Mariana	PRO	81	Penchyna Grub David	PRO
44	Gómez González Arely	PRO	82	Pérez Magaña Eviel	PRO
45	González Canto Félix Arturo	PRO	83	Pineda Gochi Ma. del Rocío	PRO
46	González Cuevas Isaías	PRO	84	Pozos Lanz Raúl Aarón	PRO
47	González Martínez Jorge Emilio	PRO	85	Preciado Rodríguez Jorge Luis	PRO
48	Gracia Guzmán Raúl	PRO	86	Puente Salas Carlos Alberto	PRO
49	Guerra Castillo Marcela	PRO	87	Ríos de la Mora Itzel Sarahí	PRO
50	Guevara Espinoza Ana Gabriela	CONTRA	88	Ríos Piter Armando	CONTRA
51	Hermosillo y Celada Víctor	PRO	89	Robledo Aburto Zoé	CONTRA
52	Hernández Deras Ismael	PRO	90	Robles Montoya Ángel Benjamín	CONTRA
53	Hernández Lecona Lisbeth	PRO	91	Rojas Hernández Laura Angélica	PRO
54	Herrera Ale Juana Leticia	PRO	92	Romero Celis Mely	PRO
55	Herrera Anzaldo Ana Lilia	PRO	93	Romero Lainas Adolfo	CONTRA
56	Irizar López Aarón	PRO	94	Romo Medina Miguel	PRO
57	Juárez Cisneros René	PRO	95	Rosas González Óscar Román	PRO
			96	Ruffo Appel Ernesto	PRO

58	Lavalle Maury Jorge Luis	PRO	97	Salazar Fernández Luis Fernando	PRO
59	López Brito Francisco Salvador	PRO	98	Salazar Solorio Rabindranath	CONTRA
60	López Hernández Adán Augusto	CONTRA	99	Saldaña Pérez María Lucero	PRO
61	Lozano Alarcón Javier	PRO	100	Sánchez García Gerardo	PRO
62	Martínez Espinoza María Verónica	PRO	101	Sánchez Jiménez Luis	CONTRA
63	Martínez García Patricio	PRO	102	Tello Cristerna Alejandro	PRO
64	Martínez Martínez José María	PRO	103	Torres Corzo Teófilo	PRO
65	Mayans Canabal Fernando Enrique	CONTRA	104	Torres Graciano Fernando	PRO
66	Melgar Bravo Luis Armando	PRO	105	Vega Casillas Salvador	PRO
67	Mendoza Davis Carlos	PRO	106	Yunes Landa Héctor	PRO
68	Merodio Reza Lilia Guadalupe	PRO	107	Yunes Márquez Fernando	PRO
69	Monreal Ávila David	CONTRA	108	Yunes Zorrilla José Francisco	PRO
70	Morón Orozco Raúl	CONTRA			
71	Oramas Vargas Arquímedes	PRO			
72	Orihuela Bárcenas José Ascención	PRO			
73	Ortega Martínez Ma. del Pilar	PRO			
74	Ortiz Domínguez Maki Esther	PRO			
75	Ortiz González Graciela	PRO			
76	Padierna Luna María de los Dolores	CONTRA			
77	Palafox Gutiérrez Martha	CONTRA			
78	Pavlovich Arellano Claudia Artemiza	PRO			



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00118

Matrícula: 2123802579

LA CALIDAD LEGISLATIVA DE LAS LEYES FEDERALES EN MÉXICO EN EL CONTEXTO DEL PACTO POR MÉXICO (2012-2015)

En la Ciudad de México, se presentaron a las 11:00 horas del día 24 del mes de febrero del año 2017 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DRA. LAURA VALENCIA ESCAMILLA
DR. JOSE FRANCISCO MARTINEZ VELASCO
DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA



VICTOR DAVID PITALUA TORRES
ALUMNO

Bajo la Presidencia de la primera y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: VICTOR DAVID PITALUA TORRES

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

APROBAR

REVISÓ

LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

DIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE CSH

DRA. JUANA JUAREZ ROMERO

PRESIDENTA

DRA. LAURA VALENCIA ESCAMILLA

VOCAL

DR. JOSE FRANCISCO MARTINEZ VELASCO

SECRETARIO

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA