

Representación parlamentaria, ciudadanía y rendición de cuentas vertical

Parliamentary Representation, Citizenry and Vertical Accountability

Laura Valencia Escamilla*

Resumen

En el artículo se aborda el tema de la rendición de cuentas en el Poder Legislativo mexicano y su vínculo con los mecanismos institucionales de participación, así como de la representación parlamentaria. El estudio se plantea bajo la dirección de cuatro elementos: el equilibrio de poderes y la rendición de cuentas horizontal; la reelección y la rendición de cuentas vertical; el acceso a la información y la apertura de canales de vinculación ciudadana, y el nivel de incidencia ciudadana en las decisiones legislativas.

Palabras clave: Poder Legislativo, rendición de cuentas, participación ciudadana, representación parlamentaria.

Artículo recibido el 18 de julio de 2017 y aceptado para su publicación el 25 de octubre de 2017. La **dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 61-96

* Doctora en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Labora como profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Xochimilco. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Correo electrónico: lvalesc@correo.xoc.uam.mx

Abstract

This paper addresses accountability within the Mexican legislative branch and its links to institutional mechanisms for citizen participation and parliamentary representation. The study focuses on four main elements: the balance of powers and horizontal accountability; reelection and vertical accountability; access to information and the opening of channels that link the citizenry; and the degree of citizen incidence in legislative decisions.

Keywords: legislative power, accountability, citizen participation, parliamentary representation.

Introducción

Desde hace poco más de una década, estudios adicionales a la tesis de las transiciones y la consolidación de las democracias han surgido como líneas de investigación política que buscan comprender los alcances y los límites del ejercicio del poder, más allá de las democracias (delegativas) que terminaban por agotarse con el voto.

Los trabajos que abordan la *accountability* o rendición de cuentas representan una nueva veta de análisis sobre división y relación entre poderes, pero también acerca de la relación del poder público con la ciudadanía, lo que reflejan las nuevas dinámicas y las preocupaciones desde finales del siglo xx y el inicio del xxi.

Es en el ámbito legislativo donde la rendición de cuentas trae nuevamente el debate sobre el mandato representativo y la independencia que los representantes deberían mantener con su electorado. Sin embargo, se debe reconocer que en la actualidad los nuevos recursos institucionales y tecnológicos (que incluyen a la democracia participativa y a los gobiernos electrónicos) ponen en tela de juicio a la democracia electiva y a sus instituciones, particularmente al Poder Legislativo. Hoy es posible afirmar que el descrédito en la percepción de los pobladores en relación con estas instituciones es producto de la apertura informativa combinada con una ciudadanía crecientemente participativa, exigente y propositiva, que demanda

transparencia, responsabilidad, eficacia y eficiencia en el Poder Legislativo, además de leyes de calidad, entendidas como aquellas que responden a las necesidades sociales más apremiantes.

Esta aseveración depende de cuatro elementos: del equilibrio de poderes; de los sistemas de información legislativa y la calidad de esta última; del acceso ciudadano a la información y del nivel de incidencia de éste en las decisiones legislativas, y de la reelección como el vínculo comprometido entre el legislador individual y sus representados.

El primer elemento se observará bajo el doble papel que cumple el Poder Legislativo en términos de rendición de cuentas, como agente y sujeto de la rendición, es decir, es un ente que vigila y controla a su contraparte ejecutiva, al tiempo que es sujeto de la rendición de cuentas mediante la elección y la capacidad de control ciudadana sobre sus legisladores. La segunda dimensión se refiere a los sistemas de información como mecanismo indispensable para el cumplimiento del primer elemento, en tanto que la calidad de la información reduce la asimetría entre el Ejecutivo y el Legislativo y entre el Legislativo y los ciudadanos. La incidencia ciudadana es la tercera dimensión, que sólo es posible en parlamentos abiertos cuyos criterios incluyen el acceso a la información de calidad, así como estructuras de integración a la participación de la población. Finalmente, la reelección es el cuarto elemento, al que ubicaremos como instrumento que fomenta el vínculo y el compromiso del legislador con su electorado en relación con la capacidad ciudadana de evaluar el desempeño de sus representantes. Bajo estas cuatro líneas se analizará la problemática del Congreso mexicano y su capacidad de integrar la participación ciudadana, así como de fomentar el compromiso, la responsabilidad y la rendición de cuentas vertical.

Representación y mandato imperativo

El concepto de representación, específicamente en lo que se refiere a seres humanos que representan a otros seres humanos, es esencialmente reciente. La idea de Estado moderno supone un orden impersonal legal o constitucional, con autoridad delimitada, que define la naturaleza y la forma de

control, así como la administración y la representación de una comunidad determinada. Entonces, la autoridad política es transferida (o delegada) por los individuos al gobierno, con el propósito de promover los fines de los gobernados. Esta concepción sienta las bases de legitimidad del gobierno sustentada en la confianza de los ciudadanos hacia sus gobernantes (Valencia, 2007, p. 18).

De esta forma, la relación entre representantes y representados se sujeta a un mandato en el que el legislador es libre de expresar su opinión (inmunidad parlamentaria), desvinculado de sus electores. Sin embargo, la autonomía adquirida por el representante respecto a sus representados es difusa, porque, una vez independiente del mandato del elector, el representante deja de serlo y en ocasiones sus ambiciones personales lo llevan a adscribirse a la voluntad del partido que lo postula, del líder político al que le debe lealtad o, como inversión de credibilidad, a comprometer su mandato frente a los grupos de presión.

Para Przeworski, Stokes y Manin (1999), la representación carece de compromisos con sus electores. Puesto que la elección y la reelección no son incentivos suficientes para obligarla a cumplir sus promesas, se requieren diversas condiciones, como dotar de información a los ciudadanos a través de campañas informativas, que los intereses de los políticos coincidan con los de los votantes y que los ciudadanos tengan las mismas creencias sobre las políticas. En este sentido, se puede decir que la visión de la representación como mandato es un tanto problemática dada las ambiciones particulares de los políticos, además de la disciplina a la que están sujetos por el control basado en el reclutamiento partidista.

Eulau y Karpis (1977) discuten sobre la capacidad de respuesta de los representantes ante sus gobernados. Asumen la definición de Hanna Pitkin en su ya clásico *The Concept of the Representation*, de 1967. Mencionan, con base en la autora, que la representación política es principalmente un acuerdo público e institucionalizado que involucra a personas y grupos que operan en forma compleja con arreglos sociales a gran escala. Vista así, la representación funciona con base en la capacidad de respuesta a los problemas públicos, la gestión, el intercambio de beneficios selectivos, e incluso contestaciones simbólicas que implican gestos públicos.

Sin embargo, se debe mencionar que esta función reactiva de parte de los representantes se tiene que vincular a los intereses particulares de los legisladores en combinación con la pluralidad social y una ciudadanía crecientemente participativa, identificada con el monitoreo y las nuevas tecnologías de la comunicación como una alternativa autogestionaria y crítica frente a las instituciones estatales.

Es precisamente en estas complejidades social y política en las que se pueden identificar dos modelos de representación: uno de corte institucional y otro de interacción social; en ambos se promueve y se integra la rendición de cuentas como parte fundamental de la interacción.

La representación institucional fundada en los cuerpos legislativos está relacionada, por un lado, con el aspecto territorial, que se mueve en tres dimensiones: a) local, correspondiente con el legislador individual; b) nacional, que integra al conjunto de representantes, y c) regional o internacional, que enlaza a grupos de congresos a nivel global. Tres dimensiones que coexisten entre sí, siempre y cuando exista, en primer lugar, la representación nacional como condición para la existencia de la soberanía territorial.

Al mismo tiempo, la representación institucional responde a dos ámbitos. El primero es uno *político*, en el que se facilita el intercambio entre los grupos de interés, se establecen las normas y las reglas de permuta entre los grupos y se fija la naturaleza de los controles y los equilibrios entre poderes. El otro ámbito de la representación institucional es el *social*; dado que la base de legitimidad son los ciudadanos, éstos cuentan con instrumentos y mecanismos o canales institucionales que influyen directa o indirectamente en la representación y contribuyen a la rendición de cuentas, por ejemplo, los mecanismos de influencia en la agenda gubernamental o legislativa, como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular; los instrumentos de control y fiscalización de la gestión gubernamental, como las contralorías ciudadanas o los sistemas de rendición de cuentas y de evaluación.

La representación de interacción social no se limita a la acción de las instituciones y mucho menos del territorio. Su referente es la movilización social como mecanismo extraparlamentario que justifica la actuación paralela a los legislativos y los medios por los cuales la sociedad manifiesta sus descontentos y exigencias por acciones o inacciones gubernamentales.

La sociedad avanza de manera organizada en movimientos de protesta, de presión, de manifestación, de investigación de control y monitoreo sobre la actuación individual o conjunta de sus representantes. Este tipo tiene la posibilidad de participar o no en los instrumentos institucionales de la representación desde su ámbito social. Cuando participa, la representación se institucionaliza; cuando no, corre paralela a las instancias institucionales. En ambas se busca la responsabilidad, mas no la carencia de independencia del legislador; es decir, el electorado no sólo tiene la oportunidad de sancionar a su representante en el ámbito electoral; con los recursos institucionales de participación y de comunicación tecnológica, la representación es evaluada, aprobada o reprobada —a través de la rendición de cuentas— por su desempeño en diversas funciones: control del Ejecutivo, aprobación del presupuesto, diseño legislativo de las políticas, fiscalización de poderes y vinculación ciudadana.

La rendición de cuentas en el Poder Legislativo

Dentro de una democracia representativa, en la que se elige por medio del sufragio a representantes que toman decisiones públicas (Przeworski, 1998), existen dos formas de pensar la representación. La primera de ellas la concibe como un mandato, en el que el representante recibe una orden por instrucción del representado. El representante debe cumplir con dicha orden, defendiéndola en el proceso de debate y de toma de decisiones, sin responsabilidad alguna. La segunda concepción de la representación parte de la idea de la rendición de cuentas, en la que el representante sigue su propio juicio para hacer lo que él cree son los intereses del representado. Éste, a su vez, manifestará su aprobación o reprobación sobre el desempeño del representante al momento de volver a votar por él o seleccionar a otro candidato.

La rendición de cuentas implica una lógica de control del desempeño a partir de la evaluación previa. Tal desempeño está investido de elementos donde se garantiza la transparencia, el acceso a la información, la responsa-

bilidad de quien ejerce la función legislativa y la sanción en caso de acciones incorrectas en la decisión.¹

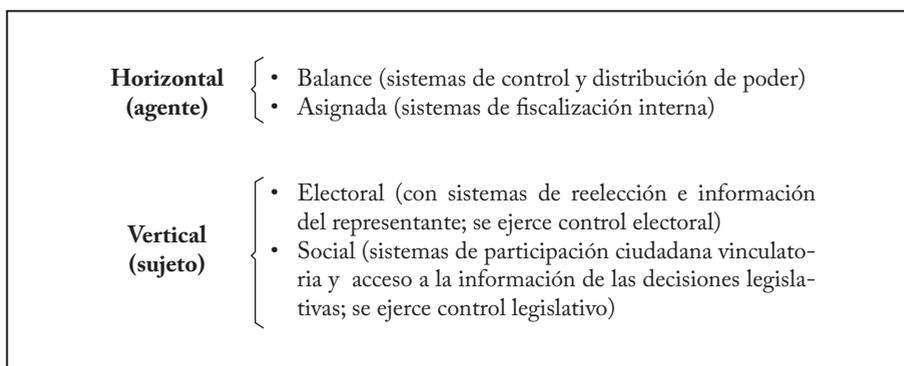
En el Poder Legislativo la rendición de cuentas es un tanto difusa en la medida en la que se puede identificar desde distintos ámbitos. Analíticamente, O'Donnell (1998) señala dos tipos de rendición de cuentas: la horizontal y la vertical. La primera consiste en la existencia de agencias estatales con autoridad legal, encargadas de vigilar y sancionar el desempeño y el uso adecuado de los recursos por parte de los funcionarios públicos y de las instituciones del Estado. La rendición de cuentas horizontal es sobresaliente en la medida en la que se somete al Estado en su conjunto; dado que “nadie es dueño de la autoridad, ésta es prestada por la ciudadanía mediante elecciones competitivas” (O'Donnell, 2007, p. 37). De esta forma, los mecanismos que operan este tipo de rendición de cuentas se traducen en sistemas de pesos y contrapesos propios de los sistemas presidenciales.

Bajo este argumento, O'Donnell (1998) subdivide la rendición de cuentas horizontal en sistemas presidenciales en dos subtipos: de balance y asignada. La de balance evita la concentración de poder en alguno de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Cada institución reacciona cuando otro poder invade su jurisdicción (control institucional). El segundo subtipo (asignada) identifica aquellas instituciones que vigilan y sancionan las acciones de otras organizaciones estatales, nacionales o municipales con la finalidad de evitar y prevenir el manejo ilegal de los recursos (control de los funcionarios públicos). Entonces, la rendición de cuentas horizontal funciona como instrumento de control, contrapeso y distribución de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como el control de decisiones de los propios órganos de gobierno a través de los sistemas de fiscalización internos (auditorías, *ombusman*, etcétera) (Casar, Marván y Puente, 2010).

¹ Schedler (1999) y Ackerman (2004) coinciden en tres elementos básicos de la *accountability*: *answerability*, *receptiveness* y *enforcement*, es decir, “transparencia”, “receptividad” y “sanción”. *Transparencia* como el derecho de exigir que se informe sobre las decisiones del gobierno, además de explicar o justificar las razones de la decisión. La *receptividad* es la capacidad de incluir en los procesos de decisión las opiniones o las deliberaciones ciudadanas. Finalmente, *sancionar* es la posibilidad que tienen los ciudadanos de castigar la actuación correcta o incorrecta de los gobiernos electos, sanción que puede ir desde no ser reelecto en la siguiente elección hasta la revocación del mandato.

En el rubro, O'Donnell (1998) subdivide la rendición de cuentas vertical en electoral y social. El subtipo electoral lo entiende como el mecanismo que utilizan los ciudadanos para sancionar o castigar a los gobernantes a través del voto. No obstante, este tipo de rendición de cuentas es más efectivo si la reelección de los legisladores es permitida y si, además, el ciudadano cuenta con información suficiente de su congresista para evaluar su desempeño, sus antecedentes e, incluso, sus capacidades. Tanto la reelección como el acceso a la información son dos instrumentos que los votantes deben tener garantizados para ejercer control electoral sobre sus representantes.

Figura 1. Rendición de cuentas y Poder Legislativo



Fuente: Elaboración propia con base en Casar, Marván y Puente (2010); O'Donnell (1998), y Cunill (2007).

Por su parte, Przeworski (1998) es escéptico al señalar que las “elecciones no obligan a los políticos a implementar las políticas pretendidas por los votantes” (p. 9). Esto se explica por la limitada o insuficiente información con la que cuentan los sufragantes como para evaluar a sus legisladores, además de que para el autor la amenaza de no ser reelectos no es suficiente para inducir a los representantes a actuar en beneficio del interés público. Es por ello que se requieren otros instrumentos adicionales al voto para que el ciudadano tenga la capacidad de vigilar y sancionar efectivamente la conducta del representante.

Para Smulovitz (2001) la opción social de la rendición de cuentas es una ampliación de la vertical porque:

La *accountability* social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos así como en acciones mediáticas. Las acciones de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control. La *accountability* social puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales. (p. 3)

En el mismo sentido, Nuria Cunill (2007) afirma que mediante el control social es posible incidir de forma colectiva y efectiva en la rendición de cuentas, dado que los actores de la sociedad civil organizada, organizaciones no gubernamentales (ONG) o los medios de comunicación hacen efectivo este poder por medio del acceso a la información, a la libertad de expresión, a la deliberación pública, a la denuncia y a los derechos de participación y de petición. Es decir, la rendición de cuentas social se apoya, por un lado, en los instrumentos de participación ciudadana (consultas públicas, deliberación pública, iniciativa ciudadana, contralorías ciudadanas, revocación del mandato, etc.) y, por el otro, en la intensidad de los reclamos, así como en el impacto de sus acciones para poder incidir en la opinión pública (poder de movimiento, poder comunicativo, cabildeo o presión). Esto es, la rendición de cuentas social busca controlar política y legalmente el comportamiento de los funcionarios públicos. Pese a la ausencia de sanciones, es posible que con dichas acciones se generen consecuencias materiales que se manifiesten institucionalmente, ya sea política o legalmente. Con ello no sólo es posible fortalecer a la ciudadanía, sino responsabilizar al legislador mediante el control social para monitorear, reaccionar y hasta incidir en sus decisiones.

Es posible que la reformulación de la representación como un mecanismo de apoyo ciudadano sea la clave de la influencia de la población en las agendas gubernamental y legislativa, el complemento educativo y el canal de información del representado para el ejercicio de la responsabilidad

política. Entonces, la representación vinculada a la rendición de cuentas permite que los ciudadanos ejerzan influencia sobre las decisiones públicas, la gestión; deja repercutir en la opinión pública, controlar y fiscalizar la política gubernamental, establecer (sobre todo en los partidos de oposición) objetivos que justifiquen el consenso para alcanzar la gobernabilidad y formar opinión sobre la gestión del gobierno (Sánchez de Dios, 1995).

Vista así la representación, en relación con la rendición de cuentas vertical en sus vertientes electoral y social, tiene un sentido doble: por un lado, coexiste con marcos normativos que facilitan la intervención activa y el control legal de los ciudadanos de manera individual o colectiva en los asuntos públicos; por otro, el involucramiento de los pobladores en las decisiones supone un esfuerzo de organización y argumentación (Nino, 2003; Alexy, 2006) de la acción colectiva que interactúa entre los representantes y la sociedad organizada.

Respecto a los marcos normativos, éstos se componen de instrumentos legalmente establecidos en códigos o leyes que hacen referencia a los espacios en los que pueden participar los ciudadanos de manera colectiva o individual en los diversos campos sociales, económicos, culturales, políticos, ambientales, así como en distintas actividades públicas locales y regionales.

Los marcos normativos de participación ciudadana constituyen distintos niveles de acceso y vinculación con las decisiones. Los grados de participación se amplían o reducen dependiendo del vínculo o el acceso al proceso de decisión legislativa. Algunos mecanismos tienen una función consultiva en la medida en la que los ciudadanos pueden expresar opiniones respecto a las preferencias o niveles de satisfacción sobre programas o políticas ofrecidos por el gobierno a través de consultas públicas, referéndums o plebiscitos más o menos influyentes, en tanto las opiniones sean vinculatorias con las decisiones gubernamentales. Otros tienen una función informativa (acceso a la información). Las consultas y el acceso a la información son partícipes de las políticas institucionales en la medida en la que identifican problemas e influyen en la agenda legislativa. Un grupo diferente lo constituyen los mecanismos que cumplen con funciones de gestión e información compartida, donde los ciudadanos tienen la posibilidad de gestionar directamente un bien o servicio, o son considerados para

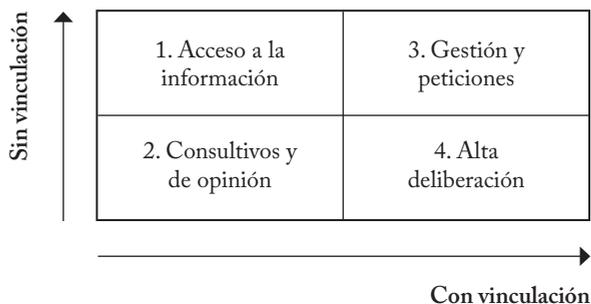
compartir información mediante el acceso directo a comités legislativos, debates con especialistas, organización de eventos académicos, promoción de reformas, entre los principales.

Esto es, como se mencionó, la rendición de cuentas desde el ámbito social busca controlar política y legalmente el comportamiento de los funcionarios públicos. Es posible que con dichas acciones se generen consecuencias materiales que se manifiesten institucionalmente (política o legalmente). Con ello, además de que la ciudadanía y la representación se fortalezcan, se responsabiliza al legislador mediante el control social vía el monitoreo; el impacto en la opinión pública; la activación de mecanismos, como las comisiones de investigación de justicia en los congresos; se exponen y denuncian actos ilegales, señalando las fallas de la rendición de cuentas horizontal; se ejerce control sobre los temas y se amplía el alcance de la agenda; se activan procedimientos judiciales; se accionan organizaciones de supervisión, como el establecimiento de organismos paralelos de vigilancia social (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

Finalmente, los ciudadanos pueden incidir directamente en algunas decisiones a través de mecanismos de alta deliberación respecto al proceso legislativo; así, contribuyen a la de toma de resoluciones no sólo emitiendo opiniones, sino orientando las acciones del gobierno mediante el poder de decisión otorgado por instrumentos como la iniciativa popular, contralorías sociales, revocación del mandato o reconocimiento legal del cabildeo.²

² Respecto a este último elemento, es cierto que el cabildeo ejercido por intereses específicos tiene la posibilidad de manipular las decisiones legislativas a favor de ciertas conveniencias; sin embargo, también existen grupos profesionales o académicos especializados en temas que coadyuvan con el flujo de información de la que tal vez carecen los legisladores. Dichos grupos pueden ser copartícipes de decisiones legislativas o, por lo menos, sus posturas son consideradas en la agenda gubernamental, en el proceso legislativo, en el diseño de la política o en la evaluación de la misma.

Figura 2. Marcos normativos y niveles de participación



Fuente: Elaboración propia.

La operatividad de los instrumentos depende de la capacidad organizativa, informativa o argumentativa con la que cuentan los ciudadanos. En todos los casos, el objetivo es influir en mayor o menor medida en la agenda legislativa; no obstante, ¿qué tan efectiva es la respuesta de los legisladores?: ¿simplemente gestionan las distintas demandas o diseñan propuestas al momento de reconocer los problemas?

En el proceso legislativo se reconoce la participación de actores institucionales, como el Ejecutivo y el Legislativo, así como de la sociedad civil —en tanto partícipe no institucional—. En el caso de ésta, su intervención se da cuando converge en las diferentes etapas de la decisión legislativa de acuerdo con la capacidad de integración de canales de participación ciudadana más o menos abiertos o vinculatorios (marcos normativos de la participación), aparte de la incidencia de grupos en términos de sus propios intereses: particulares, si se trata de grupos de presión; asistenciales o colectivos, al incluir a grupos académicos o profesionales que coadyuvan o proporcionan información especializada de las políticas, además del conocimiento que poseen para integrarse al proceso de argumentación e influir en la elaboración, la gestión o la interpretación de las políticas públicas.

Con la introducción de nuevas tecnologías al trabajo parlamentario, se inicia un proceso de modernización de los congresos en dos sentidos: 1) al reducir la asimetría de información y al aumentar el conocimiento del Le-

gislativo respecto del Ejecutivo mejora la rendición de cuentas horizontal y su capacidad de control y fiscalización gubernamentales, y 2) la construcción de redes informáticas que dan acceso a la participación ciudadana amplía la inclusión de los representados en las decisiones legislativas.

Los sistemas de información como apoyo de la rendición de cuentas horizontal

En la actualidad la especialización y la complejidad de los asuntos públicos producto del cambio tecnológico y de los procesos de globalización y regionalización en ámbitos no sólo económicos y financieros, sino también políticos, ambientales, sociales y de seguridad obligan a las agencias gubernamentales y a sus actores a adecuarse a los retos que implican tales transformaciones.

Estas adecuaciones abarcan todos los niveles y los ámbitos de gobierno, entre los que destacan los legislativos, cuyas tareas se complican en la medida en la que controlan, supervisan y codirigen³ las políticas junto a los aparatos de gobierno, al mismo tiempo que la transformación democrática les otorga un papel más activo o proactivo, dado que la sociedad exige mayor presencia en el debate público y en el diseño de las decisiones legislativas. En este sentido, los legisladores se enfrentan a un cúmulo de temas que precisan de una formación sólida y de apoyo institucional tanto de su partido como de los servicios de información ofrecidos por la institución legislativa a la que pertenecen; de ahí que las fuentes de información, asesoría e incidencia ciudadana van íntimamente relacionadas con el desarrollo y la efectividad de la labor legislativa (Cavero, 2010; Ramírez, 2013).

Es decir, al tiempo que se promueve la participación ciudadana a través del acceso a los sistemas de información parlamentaria, éstos coadyuvan

³ Para Lucero Ramírez (2013) el control parlamentario, lejos de limitarse a la fiscalización de los actos de gobierno, se proyecta en la revisión, la vigilancia y la sanción del comportamiento de los funcionarios de la administración pública. Al mismo tiempo, participa en la conformación de criterios, formas de elaborar, gestionar, dirigir y codirigir los asuntos públicos.

a mejorar las decisiones legislativas, dado que los destinatarios de dicha información son, por una parte, los legisladores en lo individual —en tanto votantes de temas políticos—, y, por otra, las comisiones, a las que se les proporciona información más especializada para el estudio y el análisis de las iniciativas. De la misma forma, los sistemas de información de parlamentos abiertos promueven el acceso ciudadano a la información, fomentan la inclusión de la participación de la población en los procesos legislativos, mejoran la calidad de las decisiones legislativas, construyen vínculos de confianza entre los habitantes, promueven el debate público, combaten la corrupción, formulan políticas más democráticas y permiten la existencia de un ciudadano más informado e interesado en las determinaciones de las cámaras (Bellver y Kaufmann, 2005).

Se debe ubicar dos tipos de información: para las funciones legislativas y sobre las funciones legislativas (López, 2007). La primera está dirigida a mejorar la calidad de las decisiones, y la efectividad del control y la codirección del gobierno. La información sobre las funciones legislativas es aquella en manos del Poder Legislativo y que es de interés público; de ésta podemos destacar la información de los legisladores, del personal administrativo; la agenda legislativa; las votaciones; las iniciativas de ley; los acuerdos; las partidas presupuestarias destinadas a los diferentes órganos del Congreso; el diario de debates; las listas de asistencia, etcétera.

La importancia que revisten los sistemas de información y apoyo legislativo se debe no sólo al papel que en la actualidad tienen los congresos frente a otros poderes, sino a la capacidad de los parlamentos para generar su propia información; de ahí que los sistemas tienen que contar con personal profesional, capacitado, objetivo, imparcial y estable —que no debe confundirse con el personal político—, especializado y que mantenga enlaces con el proceso legislativo; también deben contar con servicios tecnológicos que faciliten y agilicen la información, y con fuentes de información confiables (Sánchez, 2012).

Bajo estas vertientes de apertura democrática y profesionalización legislativa, Díaz (2000) clasifica la capacidad de los congresos de acuerdo con sus sistemas de información y asesoría: las legislaturas de aprobación automática, en sistemas no democráticos, carecen de centros de informa-

ción y asesoría; las legislaturas emergentes provienen de los procesos de transición hacia regímenes democráticos y sus sistemas de información tienden a ser incipientes; las legislaturas informadas, donde los procesos de democratización han concluido, se integran por sistemas de información básicos que proporcionan a los legisladores reportes y materiales para el debate legislativo, así como acceso elemental a los ciudadanos. Finalmente, las legislaturas transformadas se refieren a aquellos congresos y democracias consolidados que tienen la capacidad de modificar propuestas del Ejecutivo o hasta de desarrollar sus propias propuestas, y el personal que se emplea en los sistemas de información y asesoría es permanente y profesional, al mismo tiempo que los sistemas de acceso a la información para los ciudadanos son totalmente abiertos e inclusivos.

No obstante la capacidad de los parlamentos para generar su propia información, ésta también debe ser evaluada en términos de su calidad, porque en la medida en la que se proporcionan memoria histórica, conocimiento especializado, veracidad y fácil acceso, la evaluación de la ley y la intromisión del proceso legislativo de parte de los ciudadanos mejoran la valoración de los desempeños gubernamental y legislativo.⁴

Desde esta perspectiva, actualmente se debate la necesidad de consolidar los servicios de información e investigación parlamentarios, al tiempo que se cuestiona el grado de intervención de dichos sistemas en el trabajo de los congresos, lo que implica responsabilidades e incluso coparticipación del proceso legislativo (Mena, 1999); de ahí las siguientes preguntas: ¿cuál debería ser el nivel de apoyo y la intervención de los diferentes sistemas de información en la labor legislativa? y ¿cuál es la utilidad concreta de poseer un sistema de información legislativa para la participación ciudadana?

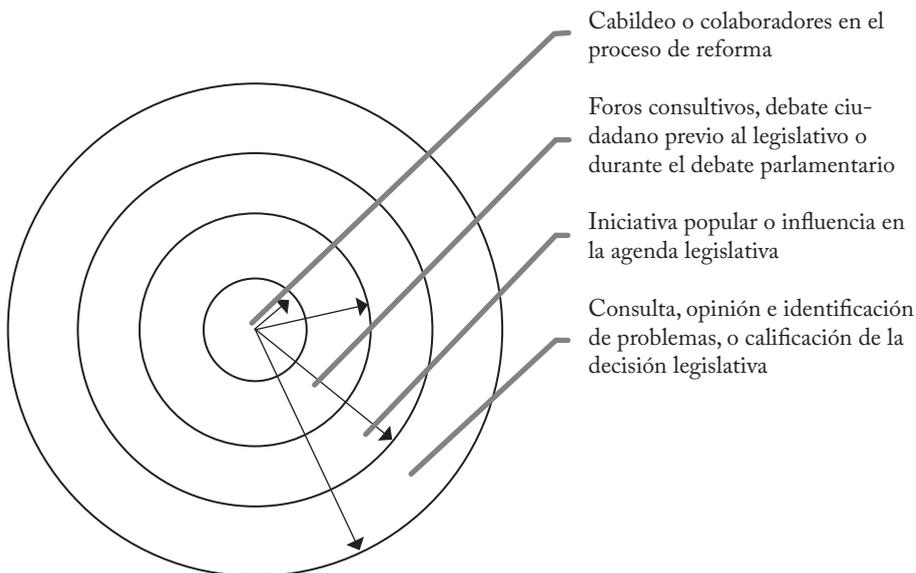
⁴ Cavero (2010) identifica cuatro modelos de gestión de la información: el *modelo consultivo*, cuando los sistemas de información son asumidos por la biblioteca del Parlamento; el *modelo de investigación en comisiones*, que se refiere a los servicios de investigación parlamentaria, con asesores para las comisiones legislativas (información especializada, con acceso abierto o restringido); el *modelo con áreas de investigación especializada*, en el cual se incorporan estudiosos interdisciplinarios integrados en un área parlamentaria de investigación y análisis (investigación especializada con acceso restringido); el *modelo con centros de investigación especializados*, estructuras de indagación y análisis especializados (centros de investigación, con acceso abierto o restringido).

Los sistemas de información como apoyo a la rendición de cuentas vertical

La discusión de los asuntos públicos incluye el debate donde participan los potencialmente afectados: los ciudadanos, cuyo peso es el argumento y no necesariamente el número de personas que sostienen determinada posición (Nino, 2003). Es precisamente el argumento donde individuos racionales capaces de vestir y aceptar otras tesis sensatas complementan la decisión parlamentaria y la enriquecen; es decir, la diferencia de las posturas ya no es sólo partidista, sino que, al ampliarse e incluir a los ciudadanos, se compromete la conformación de leyes a pactos y negociaciones con grupos de personas partícipes de la decisión.

Visto de esta forma, se puede identificar un radio de inclusión que se amplía o se reduce en tanto los argumentos son más o menos especializados, así como los rangos de accesibilidad dentro del marco normativo anteriormente comentado. Por ejemplo, en la opinión y la consulta, la inclusión es, y debe ser, mayor, sobre todo si es obligada. Las peticiones de reforma o modificaciones de leyes, vía iniciativa popular, dependen de los requerimientos de la convocatoria, como el requisito de un porcentaje mínimo del total de los empadronados. Los foros consultivos son aún más reducidos en tanto son partícipes los directamente interesados, quienes pueden ser invitados a las sesiones de discusión de las comisiones o comités legislativos que abren sus puertas a dicha opinión. La consulta a especialistas se reduce a promotores preparados, que pueden influir en los congresistas y sus partidos con su voz aunque no cuenten con voto. Finalmente, el reconocimiento del cabildeo da acceso directo a grupos de interés, promotores o especialistas a las decisiones legislativas, que hasta llegan a ser gestionadas por los propios promotores.

Figura 3. Radio de inclusión legislativa en parlamentos abiertos



Fuente: Elaboración propia.

La reelección como control ciudadano

Hablar de reelección legislativa implica remitirse a los orígenes de la representación parlamentaria y, por lo tanto, al propósito principal de ésta, que es la representación del interés general. Este derecho, investido por el manto del voto popular, entraña dos aspectos: el sentido de responsabilidad frente a los ciudadanos (rendición de cuentas), y la experiencia acumulada como parte de la fortaleza institucional del Poder Legislativo frente a la complejidad y a la especialización de las decisiones públicas y de las tareas parlamentarias.

Tanto la rendición de cuentas horizontal como la vertical requieren hoy en día de mayores conocimientos por parte de los legisladores; entonces, la

información y la especialización de las tareas legislativas contribuirían a un mejor ejercicio de vigilancia y a una más amplia incidencia sobre el gobierno, a la vez que a un contacto permanente con sus representados, a fin de que éstos les exijan una mayor responsabilidad. Es decir, la reelección como instrumento de control ciudadano sólo es posible si se consolidan las tres vertientes de acción antes mencionadas: rendición de cuentas vertical y horizontal; calidad y acceso informativo, e incidencia y canales de participación ciudadana.

La reelección es el arreglo institucional que permite conformar compromisos entre quienes toman las decisiones legislativas y aquellos que esperan la apertura de los órganos de representación; en este arreglo no sólo se debe beneficiar a los demandantes, sino fortalecer y legitimar la propia reelección como un sistema de retroalimentación y comunicación, así como de responsabilidades y compromisos frente a los votantes. Cuatro serían los elementos que fomentarían el compromiso y la respuesta institucionales:

- tener apertura informativa sobre la fiscalización en el manejo de los recursos,
- publicitar las actividades legislativas,
- garantizar la participación ciudadana en las decisiones de los congresos,
- dar respuesta a las peticiones y demandas a través del acceso a la agenda legislativa.

Dicho vínculo añade a la democracia representativa nuevos elementos que lejos de sustituir a la representación tradicional la complementan con la función de opinión o la capacidad de escuchar a las personas para ver la consideración de las valoraciones, las preferencias, los niveles de satisfacción ciudadana; todo ello a través de consultas públicas, deliberación de iniciativas, referéndums o plebiscitos.

Gestión de la información para compartir y transparentar, mediante el acceso de redes ciudadanas a datos proyectados desde las comisiones de los congresos, servicios de información legislativa especializada, procesos, derechos de petición, las agendas legislativas de los partidos políticos.

Incidencia ciudadana como mecanismo de deliberación y respuesta que coadyuve a orientar las acciones del gobierno, como la iniciativa popular,

el acceso directo a comités legislativos de redes ciudadanas (*think tanks*, consultores o cabilderos) en esquemas abiertos y controlados, evaluaciones realizadas por las personas, responsabilidad legislativa a través de contralorías ciudadanas o hasta revocación del mandato.

Para llevar a cabo dichas funciones, se requiere no sólo de la voluntad de los representantes, pues es necesario incluir el nivel de capacidad organizativa de los congresos y la calidad de la información ofrecida.

Respecto a la capacidad organizativa, es necesaria la existencia de sistemas de información y servicios tecnológicos de punta; personal profesional y no político (servicio civil de carrera en todas las áreas); legislaturas que transiten de la aprobación automática a una proactiva; y amplios sistemas de información de interés público, como la concerniente a los legisladores, los administrativos, la agenda legislativa, las votaciones, las iniciativas de ley propuestas, las listas de asistencia, etcétera.

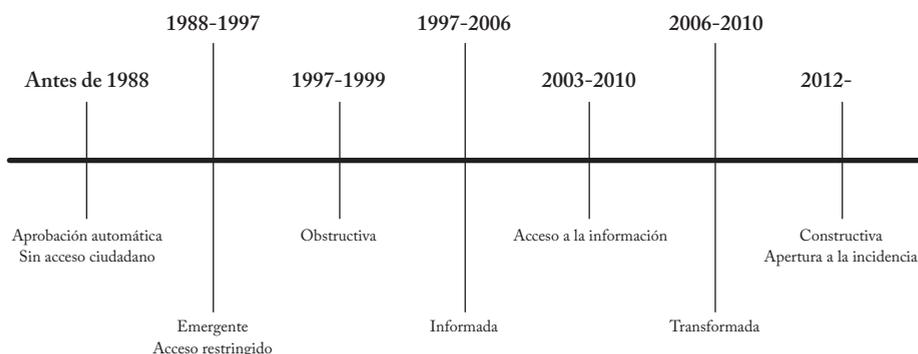
Por lo que corresponde a la calidad de la información, la mayoría de los congresos en el mundo carecen de credibilidad, por lo que revertir esta tendencia supondría garantizar a los ciudadanos información de calidad, para lo cual se requiere de memoria histórica constante y permanente, conocimiento especializado, veracidad, facilidad de acceso, evaluación de las leyes aprobadas e incidencia ciudadana en el proceso legislativo. Todo ello mantendría de alguna manera el vínculo representante-representado, más allá del compromiso del sufragio, por una responsabilidad directa con base en la capacidad de respuesta legislativa.

Capacidad de respuesta legislativa en México e incidencia ciudadana

La experiencia mexicana respecto a la rendición de cuentas del Poder Legislativo federal es reciente. Se vislumbra como un proceso largo pero en constante cambio, que ha ido de la mano de un recorrido de transición democrático caracterizado por ser un camino político-institucional donde los cambios se han llevado a cabo mediante la transformación de un sistema electoral y de partidos (Merino, 2003) a un proceso de apertura y acceso a la

participación ciudadana. De acuerdo con la clasificación de Díaz (2000), las etapas de consolidación legislativa para el caso mexicano van de la aprobación automática al actual modelo de transformación, que aún se mantiene inconcluso en la búsqueda de la proactividad.

Figura 4. Etapas del Congreso mexicano por modelos de transformación



Fuente: Elaboración propia con base en Díaz (2000) y Saiegh (2010).

En el *continuum*, hasta antes de 1988, México se caracterizaba por el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo ocasionado por el apoyo mayoritario y la disciplina impuesta por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo que hacía que el Congreso mexicano fuera de aprobación automática. A partir de 1988 y hasta 1997, cuando el sistema de partidos deja de ser hegemónico para convertirse en uno más competitivo, se observa un Congreso emergente donde una de las primeras tareas de los grupos parlamentarios de los partidos de oposición, cuando éstos vieron incrementada su dotación de asientos, fue despojar al PRI del monopolio de la organización legislativa y transferir dicho poder a un órgano multipartidista conocido inicialmente como Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, creado en la LV Legislatura (1991-1994), que a su vez incidió en la composición plural

de las comisiones legislativas. En cuanto a los sistemas de información, en 1997 nacen incipientes recursos tecnológicos, como la tabla electrónica de votaciones, en los que por primera vez los ciudadanos tenían la posibilidad de observar los registros de votación de sus representantes.

En 1999 se lleva a cabo la reforma integral del Congreso, al reformular su propia ley orgánica, en la que el órgano de dirección interno, ahora llamado Junta de Coordinación Política (creada en 1999), tiene por objetivo, además de integrar a los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Cámara, impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas de los partidos políticos a través de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

La transparencia y los sistemas de información fueron dos elementos considerados e integrados a las reformas propuestas en ese periodo. La difusión del trabajo legislativo estaría a cargo del Canal del Congreso, así como los servicios de información en línea a cargo de la Secretaría Parlamentaria. A la par se reconoce la necesidad de contar con un cuerpo de apoyo técnico en la elaboración de iniciativas y toma de decisiones, que tendría a su cargo la realización de la investigación y los sondeos para conocer las problemáticas y analizar las posibles soluciones.

Al mismo tiempo, los sistemas de control horizontal se refuerzan, en tanto se crean una serie de instancias encargadas de fiscalizar, supervisar y controlar al Ejecutivo; por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación —que sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda—, creada en 2000 para la revisión de la cuenta pública, tiene la capacidad de auditar a los poderes públicos, además de sancionar y fincar responsabilidad en caso de daño al erario. Hasta años después se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Durante este periodo de construcción del propio Congreso, se gestan las primeras experiencias de gobierno dividido, que traen como consecuencia amplios periodos de obstrucción a decisiones legislativas expedidas por el gobierno, como las llamadas reformas estructurales. Al mismo tiempo, se observa un proceso de transformación; en tanto el Congreso es más propositivo en su labor legislativa (en 2006 se vuelve obligatoria la presentación de las agendas legislativas de cada grupo parlamentario representado en las

cámaras), abre canales de acceso ciudadano (en 2009 se crea una instancia de gestoría ciudadana; en diciembre de 2010 se reglamenta el cabildeo). Los sistemas de transparencia e información experimentan un constante proceso de consolidación desde la expedición en 2000 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa, y del Servicio de Carrera del Congreso.⁵

Lo anterior nos muestra la importancia y la pertinencia de que todos estos mecanismos de acceso y transparencia puedan encontrar las coincidencias metodológicas y operativas necesarias para cumplir con sus respectivos propósitos. Por lo que respecta a la Cámara de Diputados —uno de los primeros órganos de gobierno en experimentar el reto de la transparencia en la actualidad—, desde 1997 cuenta con un sistema electrónico de votación público que ha dado paso a la creación de diversos órganos de información integrados en la Secretaría de Servicios Parlamentarios, en el reforzamiento de los servicios del Comité de Bibliotecas y en la instauración de los sistemas de información electrónicos a disposición del público en general.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2015), la Secretaría de Servicios Parlamentarios tiene como función ofrecer los siguientes servicios:

- a. Servicios de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva, que comprende los de: comunicaciones y correspondencia; turnos y control de documentos; certificación y autenticación documental; instrumentos de identificación y diligencias relacionados con el fuero de los legisladores; registro biográfico de los integrantes de las legislaturas; y protocolo, ceremonial y relaciones públicas;
- b. Servicios de la Sesión, que comprende los de: preparación y desarrollo de los trabajos del Pleno; registro y seguimiento de las iniciativas o minutas de ley o de decreto; distribución en el Pleno de los documentos sujetos a su conocimiento; apoyo a los Secretarios para verificar el quórum de asistencia; cómputo

⁵ Hay que mencionar que a los sistemas de información internos se suman otros, interesados en generar y ordenar la información legislativa, como el Sistema de Información Legislativa y el Sistema del Orden Jurídico Nacional, ambos proyectos generados por la Secretaría de Gobernación y que operan desde 2003, así como el banco de información jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn).

- y registro de las votaciones; información y estadística de las actividades del Pleno; elaboración, registro y publicación de las actas de las sesiones; y registro de leyes y resoluciones que adopte el Pleno;
- c. Servicios de las Comisiones, que comprende los de: organización y asistencia a cada una de ellas a través de su Secretario Técnico; registro de los integrantes de las mismas; seguimiento e información sobre el estado que guardan los asuntos turnados a Comisiones; y registro y elaboración del acta de sus reuniones;
 - d. Servicios del Diario de los Debates, que comprende los de: elaboración integral de la Versión Estenográfica; del Diario de los Debates; y de la Gaceta Parlamentaria;
 - e. Servicios del Archivo, que comprende los de: formación, clasificación y custodia de expedientes del Pleno y las Comisiones; y desahogo de las consultas y apoyo documental a los órganos de la Cámara y a los legisladores; y
 - f. Servicios de Bibliotecas, que comprende los de: acervo de libros; hemeroteca; videoteca; multimedia; museografía; e informática parlamentaria.

Los servicios, que son de acceso público, centralizaron las tareas de investigación en el ámbito de antecedentes y estudios comparativos, sobre temáticas especializadas y de datos estadísticos, como servicios para y sobre la función legislativa.

En México, además de los servicios contenidos en la Cámara baja, se cuenta con el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (Iilsen). Se trata de un órgano especializado dependiente de la mesa directiva, encargado de desarrollar actividades de investigación, estudios y análisis relacionados con las competencias del Senado, así como del establecimiento de vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros con el objeto de apoyar el trabajo legislativo y el amplio acceso ciudadano a la investigación que en el Instituto pueda generarse (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública [Cesop], 2004).

En cuanto a los servicios de asesoría, desde 1997 existen en la Cámara de Diputados centros de investigación que apoyan a los legisladores en su quehacer y dan a conocer al público los resultados de su trabajo. Entre ellos encontramos el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), creado en 2004; el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (Cedip); el Centro

de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), fundado en 1997; el Cesop, creado en 2000, y el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (Ceameg), fundado hasta 2005. El objetivo de éstos ha sido brindar apoyo técnico e información analítica a los diputados y a las comisiones legislativas, y son de acceso abierto al público.⁶

Respecto a la incidencia ciudadana,⁷ los canales directamente ofrecidos son dos. El primero es el Comité de Información, Gestoría y Quejas (creado por acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 2009). Este órgano está encargado de recibir “peticiones” (artículos 132 a 134 del Reglamento de la Cámara de Diputados, 2012), cuyo carácter se clasifica en función del tipo de atención que tendrán: *legislativas*, como aquellas que tienden a incidir en las iniciativas de ley y son turnadas a las diversas comisiones que tratan el asunto; *de gestión*, como el acercamiento de los ciudadanos a las instancias administrativas correspondientes; *quejas*, alguna inconformidad por la acción de cierta autoridad, y *solicitudes de información*.⁸

El segundo canal institucional creado para la interacción ciudadana es la reglamentación del cabildeo expedida en la reforma al Reglamento en

⁶ Estos centros se constituyeron como instancias de carácter institucional y no partidista, integrados por especialistas. De hecho, la manera de formar parte del grupo de especialistas y de los administrativos de los centros es mediante un concurso abierto de oposición y a través de las promociones de categoría por concurso cerrado de méritos.

⁷ Entre 2000, 2004, 2005 y 2006, el Congreso federal convocó a los ciudadanos de manera excepcional —dado que no se contaba entonces con recursos de participación ciudadana a nivel federal— a participar en consultas y audiencias públicas para discutir, proponer y debatir en torno a la llamada reforma del Estado. Los efectos fueron diversos de acuerdo con los actores participantes. En algunas consultas la convocatoria fue amplia e inclusiva, mientras que en otras se limitó a la opinión no vinculatoria de académicos y especialistas en las temáticas propuestas. Se puede decir que la alternancia inaugura una nueva etapa dentro de las decisiones de las cámaras, más incluyente, plural y participativa. La capacidad de respuesta legislativa fue limitada, sino es que hasta nula, dada la informalidad en la que se desarrollaron las consultas y las audiencias, además de la alta conflictividad y la poca efectividad en las decisiones; prácticamente ninguna propuesta se tradujo en proyectos legislativos exitosos.

⁸ De los informes de actividades dados a conocer por el Comité de Información, Gestoría y Quejas, de febrero a junio de 2010, el récord de atención ciudadana fue de 352 peticiones, de las cuales la mayoría se refirió a asuntos legislativos (171) y de gestión (104); al tiempo que se atendió a 15 contingentes que se manifestaron a las afueras del propio recinto legislativo. El último de los informes corresponde a expedientes clasificados entre enero y abril de 2013, de los cuales se contabilizaron 181 solicitudes: 70 de orientación jurídica de asuntos personales, 51 relacionadas con quejas vinculadas con servidores y servicios públicos a título personal, 24 propuestas de iniciativas legislativas a cargo de organizaciones sociales, 15 vinculadas con peticiones de acceso a programas sociales, 11 quejas relacionadas con los servicios de salud, en nueve se gestionaba infraestructura y hubo un requerimiento de información. Los informes no mencionan el proceso que siguieron los asuntos ni el resultado de los mismos; sin embargo, es evidente que el acceso proyectado por el Congreso es utilizado recurrentemente por los ciudadanos, a pesar de que el registro de las peticiones es irregular y sin capacidad de respuesta; es decir, hay apertura, la población accede, pero se carece de receptividad efectiva de las demandas ciudadanas, lo que explica la desconfianza en las instituciones de representación política (partidos, congresos y legisladores).

diciembre de 2010. “Por cabildeo se entenderá toda actividad que se haga ante los legisladores, órgano o autoridad de la Cámara para obtener una resolución a los intereses propios de quien la realiza o de terceros” (artículo 263 del Reglamento de la Cámara de Diputados, 2012; véanse también del artículo 264 al 268). En dicha actividad se permite el acceso directo de ciudadanos que representan grupos de interés a las comisiones, hasta un máximo de 20 por cada comisión. El ingreso se proyecta a través de una convocatoria que se da a conocer al inicio de la Legislatura con el fin de crear un padrón de cabilderos representantes de empresas o a título personal que soliciten su inclusión en dicha actividad; pese a que esta diligencia no tiene carácter vinculatorio, las convocatorias llevadas a cabo desde la expedición de la norma han atraído a un número considerable de ciudadanos interesados; por ejemplo, en la LXI Legislatura (2009-2012) se registraron 654 cabilderos, que en su mayoría eran representantes de empresas. La convocatoria para la integración del padrón de la LXII Legislatura (2012-2015) contó con 543 solicitudes, de las cuales 513 se identificaban como personas morales o representantes de empresas de diversos ramos.⁹

⁹ En México aparecen (antes de la reforma de 2010) organismos privados que ofrecen asesoría, información e incidencia en los gobiernos y en la opinión pública. Entre los más importantes y consolidados encontramos el Grupo Estrategia Política, fundado en 1996; ofrece servicios de consultoría y cabildeo, posicionamiento político, monitoreo e información, y asesoría municipal, con la finalidad de diseñar e implementar estrategias para incidir en las estancias e instituciones de interés. También está Cabildeo & Comunicación, que es una agencia establecida en 1998; los servicios son prestados principalmente para empresas, cámaras y asociaciones de industria, instituciones del sector público y organizaciones sociales; además, “ofrece sus servicios para crear, modificar o no reformar leyes y reglamentos, así como su capacidad para vincular a sus clientes con legisladores, entre los que deben ser promovidos sus intereses y difundidos sus planteamientos” (Bautista, 2014, p. 79). El Grupo de Asesoría Estratégica, fundado en 1998, forma parte de una sociedad conformada por cinco empresas proveedoras de servicios profesionales con personalidad propia y capacidades complementarias; en éste se prestan servicios que combinan conocimientos jurídicos, económicos, políticos y de comunicación; se especializa en políticas públicas, cuestiones legislativas y regulatorias, proyectos (relacionados con el gobierno). LTRG, Lobbying México se trata de una agencia de cabildeo fundada en 2000 por los exlegisladores priistas Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Godina Herrera; la empresa ofrece su experiencia en la administración pública, dado que los integrantes de esta organización han ocupado cargos en los sectores públicos. El Corporativo de Servicios Legales está constituido desde hace más de 30 años; oferta servicios profesionales en diversos rubros, como “derecho, gestión, fiscalistas, en comercio exterior, economistas y eventualmente consultores externos ... gente experimentada en negociaciones, cabildeo y *lobbying*”. Finalmente, la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo se creó en mayo de 2000 con “funcionarios públicos de la administración del presidente Ernesto Zedillo, que venían desarrollando la labor de enlace con el Congreso ... [eran] las personas encargadas de ... la Secofi, Semarnap, Salud, Fobaproa y distintas organizaciones descentralizadas del sector público, así como agencias de relaciones públicas. Esta empresa actualmente tiene una amplia lista de asociados, además de contar con enlaces de gobiernos federales y estatales, congresos federal y estatal, Poder Judicial, entidades paraestatales, partidos políticos y otras asociaciones” (Bautista, 2014, p. 83). La información de cada empresa ha sido tomada de su página respectiva, que puede ser consultada.

En suma, la modernización del Poder Legislativo ha fortalecido tanto a la institución como a la gestión de información y en alguna medida ha iniciado un proceso de acceso a esta última y de apertura ciudadana. Pero, fundamentalmente, abre la pauta a la incidencia de la participación de las personas en las decisiones legislativas, la cual puede ser vista desde el ángulo del vínculo ciudadano-legislador a partir de la reelección como mecanismo para la rendición de cuentas y la respuesta ciudadana.

Reelección y vínculo ciudadano en las transformaciones del Poder Legislativo mexicano

En México la reelección ha sido causa de un debate histórico que involucra el carácter del régimen y el dominio de las carreras de las élites políticas. En un principio, el control era reclamado por los cacicazgos locales (1836). Posteriormente, lo ejerció un partido nacional fuerte, construido mediante la supresión de partidos locales y la abolición de elecciones primarias (1933); todo ello con el fin de favorecer la hegemonía y el control de las carreras políticas de los legisladores, las que estaban en manos del presidente en turno. Esta situación redujo el papel del Poder Legislativo a legitimar y aprobar las disposiciones del Ejecutivo, lo que convirtió al Congreso en un parlamento de aprobación automática, propio de los sistemas no democráticos.

A partir de 1964 empezaron a surgir voces y propuestas desde la oposición encaminadas no sólo a eliminar la no reelección consecutiva, sino además a impulsar la creación de nuevos cuadros parlamentarios y a fomentar la competencia política y la cooperación de ambas cámaras (Toledano, 1964). Pese a los argumentos a favor, la opinión mayoritaria se resistió a la reforma, por considerarla opuesta a las líneas de ataque en contra de la reelección promovidas desde el movimiento revolucionario de 1910; además, se creyó que impulsarla resultaría propicio para perpetuar la situación privilegiada en la que se encontraban los legisladores. Al mismo tiempo, el argumento a favor de la especialización fue rechazado, pues se consideró que ésta se adquiriría mediante la reelección o a través

de la ocupación cíclica de algunos representantes en un puesto de senador, de diputado federal o de diputado local.

El debate en torno a la reelección inmediata de los legisladores mexicanos pierde vigencia con la discusión de los años sesenta, y es a partir de la década de los ochenta que se reinicia una oleada de propuestas en favor de ésta por los legisladores de los diferentes partidos políticos, incluido el Revolucionario Institucional.

En los últimos tiempos —desde 1998—, con sustento en la tesis de que la permanencia en la curul redundaría en la capacitación, la experiencia y la eficacia de los legisladores, ha habido innumerables propuestas, lo mismo por parte de los integrantes del Congreso que de la comunidad académica, e incluso una enviada por el Ejecutivo federal en 2009. Todas coinciden en que la reelección es el camino para la fundación de una carrera parlamentaria, la cual representaría un contrapeso independiente del Ejecutivo, un mayor control sobre la agenda del gobierno y un vínculo más estrecho entre representante y representado. Las diferencias que existen entre esas propuestas tienen que ver con la forma de reelección de los legisladores; por ejemplo, el sistema que sería aplicado en ésta o la duración del periodo por el que serían reelectos los congresistas.

Pese al amplio acuerdo a favor de la reelección consecutiva, esta medida ha sido limitada y hasta marginada por los argumentos que en su contra han esgrimido quienes la vinculan con el caciquismo y la concentración de poder en los grupos influyentes; además, según estos últimos, la reelección de legisladores daría paso con el tiempo a la del representante del Ejecutivo federal.

Tabla 1. Propuestas de reforma al artículo 59 constitucional

Origen	Partido proponente	Número de propuestas
Cámara de Diputados	PPS (1964-1990)	4
	PAN (1987-)*	9
	PRI (1998-)*	10
	PRD (2003)	1
	Otros partidos	6
Cámara de Senadores	PAN (2007-)*	3
	PRI (2005-)*	3
	PVEM (2002-)*	2
	Grupos parlamentarios (2003)	1
Congresos estatales	(2001)	4
	Grupos parlamentarios (2013)	1
Ejecutivo	PAN (2009)	1

* Los guiones indican que la propuesta no fue discutida y quedó pendiente en la comisión correspondiente.

Fuente: Elaboración propia.

La iniciativa de reforma política que recientemente fue promulgada es resultado de una larga lista de reformas en materia electoral (pluralidad, competencia, certeza de los resultados), de instituciones representativas, de fiscalización política y, actualmente, de permanencia en el cargo a través de la reelección; todavía sin concluir se encuentra la de participación y control ciudadanos, y aún sin discutir, la naturaleza de la institución presidencial.

Por lo que toca al Poder Legislativo, podemos considerar que las reformas políticas han contribuido a su desarrollo, pero al mismo tiempo a la mala imagen o baja popularidad como resultado del sectarismo partidista, la corrupción y la opacidad en el manejo del financiamiento público en campañas y dentro del propio Congreso (Beetham, 2011). Posiblemente la aprobación casi inmediata de la reforma al artículo 6.º constitucional en materia de transparencia y acceso a la información (7 de febrero de 2014) respecto al manejo de recursos públicos coadyuve a reducir la mala reputación, a través de medios informativos y mecanismos de acceso y control ciudadanos que transformen la representación por una cogobernanza ciudadana. Sin embargo, esto depende de la sagacidad de las reformas secundarias en materias política y de transparencia.

Como parte de las propuestas del paquete de reforma política enviadas por el Senado de la República, cabe destacar aquella en materia de reelección inmediata de diputados federales, locales, senadores y ayuntamientos. Para analizar la propuesta, se celebraron desde marzo de 2010 distintos foros y mesas de debate con la participación de destacados políticos, analistas y académicos, a fin de resaltar los pros y los contras de las diversas iniciativas presentadas con antelación. Después de un largo periodo de discusión en comisiones, fue aprobada en 2013 por la Cámara de Diputados, ratificada nuevamente por el Senado y enviada a los congresos de los estados de la república para su aprobación. La iniciativa tardó 13 meses en ser ratificada por los congresos locales y fue enviada, finalmente, para su promulgación el 10 de febrero de 2014.

En su contenido general el dictamen, discutido en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, fundamenta la existencia de la reelección como un incentivo en el vínculo entre representantes y votantes, al otorgarles a los electores el poder del sufragio para sancionar a sus legisladores, además de que en el mismo dictamen se menciona que la reelección es coadyuvante de la profesionalización de los legisladores y del fortalecimiento del Congreso como institución.

De esta manera, la reelección se convierte en un instrumento jurídico en el que podemos identificar cuatro elementos para la representación parlamentaria y la rendición de cuentas vertical:

- a) La reelección legislativa es un mecanismo que permite fomentar y fortalecer las relaciones entre representantes y representados, ya que admite a estos últimos un mayor conocimiento y cercanía con los legisladores elegidos.
- b) Fomenta la responsabilidad de los representantes para mantener el vínculo y el contacto permanentes.
- c) Da paso a la profesionalización, dejando que el conocimiento acumulado respecto de las funciones y las prácticas parlamentarias adquiriera mayor importancia y se reduzca la curva de aprendizaje que se impone a los legisladores que ocupan el puesto por primera vez, al permitir la coexistencia con quienes repiten en el cargo.
- d) Es un puente para la generación de mejores condiciones de gobernabilidad en los contextos de falta de mayorías parlamentarias predefinidas y de gobiernos divididos. Partiendo de este punto, se considera que “los puentes de diálogo y comunicación” serían más estables, condición que evitaría que tuviesen que reconstruirse al inicio de cada Legislatura.

Conclusiones

Actualmente el papel de los ciudadanos es vital en las decisiones públicas, pero sobre todo en las resoluciones legislativas, dado que reduce la asimetría con respecto a la representación política y complementa los actos de gobierno a través de la integración de la opinión de la población en los asuntos públicos, además de ofrecer mayor capacidad de respuesta y generar un efecto multiplicador de las demandas. La intromisión de esa participación dependerá de los canales de acceso ofrecidos por la autoridad y de la intensidad en el manejo y el conocimiento de las temáticas a tratar. No obstante la apertura, en las últimas décadas el desempeño de los legisladores ha sido cuestionado por los ciudadanos, al mismo tiempo que la credibilidad en la institución legislativa se demerita constantemente.

El acceso a la información, la incidencia y la respuesta por parte de la ciudadanía indican que las decisiones legislativas no son medidas que se

tomen de manera unilateral. La pluralidad, la competencia y la participación ciudadana son elementos que han contribuido de manera generosa a que la población no sólo exprese su inconformidad a través de la opinión pública, sino a que las decisiones sean compartidas por ciudadanos, grupos de interés, actores políticos, económicos e internacionales.

Sin embargo, hay que considerar que las pautas de integración social a las decisiones aún son endebles e informales, lo que ha supuesto una baja incidencia en los acuerdos legislativos. Además se debe tomar en cuenta que la participación social no es suficiente; lo dicho porque, si bien es cierto que los representantes de los ciudadanos proponentes presentan las iniciativas para ser discutidas, el éxito de éstas no depende del aval de sus representantes en lo individual, sino que las obligaciones contraídas deben trasladarse a los grupos parlamentarios a través de coaliciones legislativas que establezcan compromisos más allá de las coyunturas electorales y de la informalidad con la que cotidianamente se llega a *acuerdos*. La falta de certeza en la integración de mayorías ganadoras produce minorías confrontadas alejadas de la representación ciudadana.

Bajo este supuesto, se ha observado que las decisiones legislativas en México se han fortalecido en la medida en la que, por un lado, se ha reactivado el papel del Congreso en las decisiones públicas y, por el otro, los canales de acceso ciudadano —de reciente creación— incentivan la participación por diversos canales, como la Comisión de Información, Gestoría y Quejas; la difusión a través de los diferentes medios de información legislativa, la apertura de las comisiones ordinarias a los medios de comunicación, la reglamentación del cabildeo. Todo con el objetivo de opinar, proponer o influir en las decisiones legislativas.

En México, sin embargo, pese a la apertura y la transformación, aún la incidencia ciudadana es muy limitada, en la medida en la que los mecanismos de acceso ofrecidos carecen de difusión, son difusos y no vinculatorios. En este tenor, la reglamentación para implementarlos es inexistente en la mayoría de los casos; por ejemplo, en julio de 2012 se reformaron los artículos 35 y 71 de la Constitución, con lo que se ampliaron los derechos ciudadanos a través de consultas populares, candidaturas independientes e iniciativa popular; no obstante, en ninguno de los casos existe reglamen-

ción que implemente los mecanismos de participación. En 2013 se eliminó la prohibición de la reelección legislativa, pero aún se carece de lineamientos que vinculen la reelección con sistemas de rendición de cuentas, responsabilidad y capacidad de respuesta frente a los electores. Faltaría saber si, de aquí a que se ponga en práctica, los ciudadanos somos capaces de promover una mayor comunicación y retroalimentación con nuestros representantes.



Fuentes de consulta

- Ackerman, John M. (2004). *Sinergia, Estado-Sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial* (Documento de Trabajo del Banco Mundial núm. 31). México: Flacso.
- Alexy, Robert (2006). “Los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático”. En Carbonell, Miguel (Ed.), *Neoconstitucionalismo(s)* (pp. 31-48). Madrid: Trotta.
- Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo. Disponible en <http://procab.mx>
- Bautista Flores, María Goretti (2014). “El Cabildeo de la Ley de Telecomunicaciones en la Cámara de Diputados para su aprobación”. Tesis de Licenciatura en Política y Gestión Social, México: UAM-Xochimilco.
- Beetham, David (2011). “Do parliaments have future”. En Sonia Alonso, John Keane y Wolfgang Merkel (Eds.), *The Future of Representative Democracy* (pp. 124-143). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Bellver, Ana y Kaufmann, Daniel (2005, septiembre). “Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications” (borrador). Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/INTEAPREGTOPRURDEV/Resources/573691-1175901454225/seminar1_background_reading.pdf
- Cabildeo y Comunicación. Disponible en <http://cabildeoycomunicacion.com.mx>
- Casar, María; Marván, María; y Puente, Khemvirg (2010). “La rendición de cuentas y el Poder Legislativo”. En Mauricio Merino, Sergio López y Guillermo Cejudo (Coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México* (pp. 331-405). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México / Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cavero Pérez, Ernesto (2010). “Sistemas de información e investigación parlamentaria”. Recuperado de [file:///C:/Users/IEEM/Downloads/PB3002%20Sistemas%20de%20informacion%20e%20investigacion%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/IEEM/Downloads/PB3002%20Sistemas%20de%20informacion%20e%20investigacion%20(1).pdf)

- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2004). *Cuadro comparativo internacional sobre los centros de información y análisis parlamentarios*. México: Cámara de Diputados-LIX Legislatura.
- Corporativo de Servicios Legales. Disponible en <http://www.corporativo-deservicios.com.mx/empresa>
- Cunill, Nuria (2007, abril). “La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual”. Seminario internacional “Ciudadanos y derechos. Protección de programas sociales y construcción ciudadana”, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Ciudad de México.
- 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* (pp. 179-217). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Miguel Ángel Porrúa / Cámara de Diputados-LVII Legislatura.
- Eulau, Heinz y Karp, Paul (1977). “The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness”. *Legislative Studies Quarterly*, 3, 233-254.
- Grupo Asesoría Estratégica. Disponible en <http://www.gae.mx>
- Grupo Estrategia Política. Disponible en <http://gep.com.mx>
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2015). Recuperado de <http://cronica.diputados.gob.mx/MarcoJuridico/LeyOrganica.pdf>
- Lobbying México. Disponible en <http://www.lobbying.com.mx>
- López, Sergio (Coord.) (2007). *Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Centro de Investigación y Docencia Económicas / Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Mena Mora, Amalia (1999). “Modernización de la vida parlamentaria”. *Crónica Legislativa*, 16, 26-31.
- Merino, Mauricio (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nino, Carlos Santiago (2003). *La Constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.

- O'Donnell, Guillermo (1998). "Accountability horizontal". *Revista Agora*, 4 (8), 5-34.
- O'Donnell, Guillermo (2007). "Hacia un Estado de y para la democracia". En *Democracia, Estado, ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina* (pp. 25-64). Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (Eds.) (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Przeworski, Adam (1998, febrero). "Democracia y representación". *Revista CLAD. Reforma y Democracia*, 10, 7-32.
- Przeworski, Adam; Stokes, Susan; y Manin, Bernard (Eds.) (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramírez León, Lucero (2013). *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura.
- Reglamento de la Cámara de Diputados (2012). Recuperado de file:///C:/Users/IEEM/Downloads/RCDHCU.pdf
- Saiegh, Sebastian (2010). "Active Players or Rubber-Stamps? An Evaluation of the Policymaking Role of Latin American Legislatures". En Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (Eds.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking* (pp. 47-76). Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Smulovitz, Catalina (2001) "Judicialización y *accountability* social en Argentina". Trabajo presentado en el XXII International Conference de la Latin American Studies, Association, Washington, D. C.
- Sánchez de Dios, Manuel (1995). "La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno". *Política y Sociedad*, 20, 35-52.
- Sánchez de Dios, Manuel (2012). *Política comparada*. Madrid: Síntesis.
- Schedler, Andreas; Diamond, Larry Jay, y Plattner, Marc F. (Coords.) (1999). *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Londres: Editorial Lynne Rienner.

Toledano, Vicente Lombardo (1964). *Diario de los Debates*, tomo 25, sesión ordinaria, discurso del 13 de octubre.

Valencia Escamilla, Laura (2007) “Democracia e instituciones: el poder legislativo y la transformación de los sistemas de representación”. En Laura Valencia Escamilla (Coord.), *Representación política, instituciones y gobernanza* (pp. 15-88). México: Eón Ediciones / UAM.