

TAREA A MEDIAS

El Congreso de la Unión en el gobierno del cambio

Genaro Lozano, Lila Caballero,
David Dávila y Melissa Ortiz

7

TAREA A MEDIAS

El Congreso de la Unión en el gobierno del cambio

Genaro Lozano, Lila Caballero, David Dávila y Melissa Ortiz
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Esta publicación forma parte de la serie: *Avances y retrocesos, una evaluación ciudadana del sexenio 2000-2006*

Coordinación de la serie: Helena Hofbauer y Verónica Zebadúa, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo del Open Society Institute.

Diseño e impresión: Mono Comunicación S. A. de C. V.

© 2006 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.
Popotla 96-5. Col. Tizapán San Ángel. C. P. 01090, México D. F.

Impreso en México

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, es una asociación civil plural, independiente, sin afiliación partidista y horizontal que busca avanzar hacia la democracia sustantiva. Fundar se dedica a la incidencia y monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales.

El trabajo de Fundar parte de una concepción integral de los derechos humanos, del reconocimiento explícito de la necesidad de incorporar y promover la perspectiva de género, la participación ciudadana, la justicia social y la protección del medio ambiente. Estos principios se complementan con un esfuerzo por encontrar soluciones creativas a los problemas que el país enfrenta y formular propuestas caracterizadas por el rigor en la investigación y la interdisciplinariedad.

Fundar se creó en enero de 1999 por un grupo de personas con trayectorias en diferentes disciplinas, con el objetivo de desarrollar mecanismos para la participación ciudadana, identificar modelos de acción que hayan tenido éxito en otros países y experimentar con nuevos modelos que puedan contribuir a resolver problemas sociales específicos.

Actualmente, Fundar trabaja a partir de cuatro grandes programas:

- Transparencia, presupuestos y políticas públicas,
- Instituciones de derechos humanos y seguridad ciudadana,
- Monitoreo y vínculo con el Poder Legislativo y
- Fortalecimiento de capacidades ciudadanas

www.fundar.org.mx

Contenido

Presentación	7
1. Introducción	9
2. Temas atendidos y asuntos irresueltos en la LIX Legislatura	11
2.1. La Ley de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria	11
2.2. La reforma del régimen fiscal de PEMEX	13
2.3. Los proyectos de Reforma del Congreso	15
2.4. La transparencia y el acceso a la información en la Cámara de Diputados	16
2.5. El Congreso y los derechos humanos	23
2.5.1. La Cámara de Diputados: herencia de asuntos inconclusos sobre derechos humanos	24
2.5.2. El Senado ante el impulso del Ejecutivo	27
2.5.3. La labor legislativa en torno a la equidad de género	29
2.5.4. La semilla del combate a la discriminación	33
3. Discusiones pendientes para la LX Legislatura	37
3.1. La aprobación de un nuevo Reglamento para la Cámara de Diputados	37
3.2. La reelección legislativa	39
3.3. La regulación del cabildeo	39
4. Conclusiones	42
Fuentes de información	45

Presentación

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, presenta esta serie de cuadernos a manera de evaluación, a la vez crítica y propositiva, del sexenio que termina. Nuestro objetivo es intervenir en la cultura de la rendición de cuentas posicionándonos en un contexto muy particular, guiado por un entendimiento específico de la democracia que encauza las intenciones y el trabajo de nuestra organización desde sus comienzos.

Democracia es una forma de vida orientada por los conceptos de igualdad, unidad y bien común, pero también por la diferencia, la fragmentación y el desacuerdo. La democracia implica, en palabras del filósofo Cornelius Castoriadis, una continua autoinstitución conciente de la sociedad. En este sentido, la democracia persiste sólo si el desencuentro de opiniones y puntos de vista se mantiene vivo, si la discusión y la deliberación acerca de lo público y lo privado se incentiva activamente, si nuevas formas de organizarse, entenderse y orientarse se instituyen sin cesar.

Lo que queremos dejar en claro en nuestra labor es que la democracia no es sólo un sistema político-electoral en el que los partidos pierden y ganan elecciones de manera periódica. Más allá de esto, entender la democracia en un sentido más sustancial implica aprehenderla como una forma de organización social. Una organización social democrática integra normas de deliberación y arreglos institucionales justos y equitativos, nutridos por una amplia participación ciudadana.

La intención de esta serie de cuadernos surge precisamente de la necesidad de contar con una visión alternativa —una visión ciudadana, apartidista e independiente— de las políticas públicas, los presupuestos y la legislación instrumentadas durante la presidencia de Vicente Fox. La administración Fox tiene una gran importancia simbólica, al erigirse como el primer gobierno nacional de oposición surgido de una elección limpia y reconocida como legítima. Por esta razón, resulta vital la evaluación ciudadana de aquellos que temporalmente ocuparon espacios de poder. ¿Cómo se diseñó la política social? ¿Cuáles fueron las prioridades presupuestales? ¿Qué reformas institucionales se lograron —y malograron? Sólo mediante el cuestionamiento crítico e informado la sociedad mexicana será capaz de transformarse, acercándose un poco más hacia el elusivo ideal democrático. Sólo si los y las ciudadanos se conciben a sí

mismos como creadores y agentes de su propia sociedad podremos ser una comunidad verdaderamente autónoma, auto-crítica e inclusiva.

Si bien la colección se acota a los temas que Fundar ha trabajado paralelamente a lo largo de este sexenio, ofrece un abanico amplio de temas prioritarios para México. Este balance ofrece un mapeo crítico de las acciones emprendidas, los temas pendientes por discutir y aquello que fue ignorado —o no debidamente atendido— a lo largo de estos seis años. Los temas que tratamos en esta serie de cuadernos se ajustan a nuestro entendimiento de la democracia sustancial. Discuten problemas que aún no están fuertemente posicionados en la agenda de discusión pública, como la mortalidad materna, el combate al VIH/SIDA y la salud como un derecho, y temas que son ya ampliamente discutidos, como la transparencia, los ingresos petroleros, la seguridad pública y el gasto social. Lidian también con los diversos actores de la democracia: el Ejecutivo, el Legislativo y las instituciones encargadas de velar por los derechos humanos.

A pesar de la diversidad temática, lo que une y da coherencia a esta colección es la intuición de que la participación ciudadana en la vigilancia certera del propio gobierno es un valor que siempre debe acompañar a las sociedades que se precien de ser democráticas. A través de los cuadernos quedan al descubierto tanto los aciertos y los logros, como los desatinos y retrocesos de la administración saliente. El sexenio que termina, en definitiva, es un sexenio en el que imperaron los claroscuros y que nos deja como herencia tanto acciones efectivas como oportunidades desaprovechadas.

1. Introducción

El monopolio del Partido Revolucionario Institucional en el sistema político mexicano llegó a su fin en el Congreso en 1997, tres años antes del arribo a la Presidencia del panista Vicente Fox. Las reformas constitucionales y electorales de 1996 abrieron el camino al pluralismo parlamentario y, con ello, al ejercicio del poder compartido.¹ Si bien desde 1988 ninguna fuerza política cuenta con la mayoría calificada (es decir, 66 por ciento de los escaños) en el Congreso, es a partir de 1997 que ningún partido político alcanza la mayoría absoluta (55 por ciento más uno). Este entorno de pluralidad partidista ha propiciado el desarrollo de la transparencia, de la rendición de cuentas, de la búsqueda de consensos y de una relación más dinámica entre los legisladores y la sociedad civil.

El Congreso de la Unión es actualmente un espacio importante para el desarrollo democrático en México. Por ello, es de suma importancia que la ciudadanía conozca su funcionamiento y estructura, de tal forma que se genere un entorno más favorable para la transparencia y la interlocución ciudadana en el Poder Legislativo. El proyecto vínculo y monitoreo del Poder Legislativo se aboca, desde fines de 2003, a identificar espacios desde los cuales la sociedad civil pueda desempeñar un papel más activo y así fortalecer sus capacidades de incidencia, por medio del flujo sostenido de información con respecto a la agenda legislativa. Para ello, el proyecto realiza un monitoreo puntual de cuatro comisiones de la Cámara de Diputados² y de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República.

En este documento presentamos un balance crítico del Congreso durante el sexenio de Vicente Fox, bajo el enfoque de las comisiones monitoreadas por el proyecto y con la limitante de que nuestro análisis se nutre principalmente de los insumos de poco más de tres años de un seguimiento ciudadano del Poder Legislativo en Fundar. Por ello, el documento se enfoca en el trabajo realizado por los diputados de la LIX Legislatura, a la vez que rescata algunos logros de la LVIII. Asimismo, retoma el papel del Senado en materia de derechos humanos.

¹ Para un estudio a fondo sobre la transición democrática en México véase: A. Lujambio, *El poder compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana*, ed. Océano, México, 2000.

² Específicamente, la Comisión de Equidad y Género, la Comisión de Hacienda, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

La intención es presentar un balance con claroscuros del actuar legislativo. Sin duda, el Congreso ha cambiado en estos seis años y durante las legislaturas LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006) se dieron pasos positivos encaminados hacia una mejor formulación del presupuesto público, la transparencia legislativa, la equidad de género y la protección de los derechos humanos. Aún así, los logros de las legislaturas no pueden ser entendidos más que a modo de primeros pasos en un largo camino por recorrer. Con esto, la nueva legislatura hereda una serie de asuntos irresueltos y de temas por deliberar, y se ubica en un entorno político y social en el que alcanzar consensos resultará complicado.

2. Temas atendidos y asuntos irresueltos en la LIX Legislatura

En la Legislatura LIX se dio un avance en la reforma a leyes presupuestales, en el debate de la reforma del Congreso, en asuntos de transparencia y en ciertos aspectos relacionados con la promoción de los derechos humanos y la equidad de género. Sin embargo, los y las legisladoras integrantes de la Cámara de Diputados y del Senado de la República desaprovecharon el momento histórico que vivía el país, al dejar un grueso haber de pendientes legislativos y de reformas necesarias para la profundización de la democracia en México. Como se verá a continuación, los avances legislativos siempre resultaron, en cierta medida, incompletos.

2.1. La aprobación de la Ley de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria

La LIX Legislatura del Congreso de la Unión fue atípica en materia de presupuestos públicos ya que, por primera vez en la historia del Poder Legislativo, un presupuesto aprobado por éste fue vetado por el Ejecutivo, en 2005.³ Sin embargo, pese a un entorno político desfavorable, la Legislatura LIX aprobó una reforma integral en materia presupuestaria, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, misma que busca evitar los problemas surgidos en la negociación del presupuesto en 2005 y en años anteriores.

La Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de abril de 2005, deroga la anterior Ley Federal de Presupuesto y Gasto Público de 1977. Este nuevo marco jurídico fue resultado del dictamen de una serie de iniciativas presentadas desde la LVIII Legislatura que tenían como fin resolver los problemas de la falta de un sistema de pesos y contrapesos a lo largo del ciclo presupuestario en México. De manera concreta, esta nueva Ley:

- Codifica, formaliza y vigila el cumplimiento de diversos puntos de la negociación presupuestaria que anteriormente sólo se contemplaban en normatividades auxiliares o menores.

³ Cabe mencionar que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, encargada de la elaboración y presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación año con año, fue una comisión en sí inusual, pues sufrió de cambio de presidencia en repetidas ocasiones.

- Crea mecanismos de comunicación entre poderes durante las fases de programación, elaboración y aprobación del gasto público.
- Regula la distribución y uso de los ingresos excedentes derivados de la venta del petróleo.
- Establece la obligación del equilibrio presupuestario, permitiendo la existencia de déficit fiscal exclusivamente en circunstancias plenamente justificadas y determinado el plazo y la forma para ser cubierto.
- Regula el gasto de inversión y proyectos de infraestructura de largo plazo.
- Determina responsabilidades y sanciones a los servidores públicos que no cumplan con lo dispuesto en esta Ley.
- Incorpora criterios de planeación del gasto de mediano plazo.
- Agrega una fórmula para el cálculo de ingresos petroleros y establece metodologías para los recortes al presupuesto derivado de las reducciones de los ingresos del gobierno federal.
- Genera información adicional para el conocimiento público del Poder Legislativo.
- Establece una regulación más detallada acerca del ejercicio de discusión y aprobación del Presupuesto por parte de los legisladores. Resalta el papel evaluador de la Cámara.

A pesar de este avance normativo, aún falta mucho por codificar en materia presupuestaria. Si bien la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece criterios generales para el ejercicio del gasto, también representa una puerta abierta para la discrecionalidad en el gasto de los ingresos excedentes. Tampoco aclara el papel que tendrá la Cámara en la fiscalización de los recursos derivados de los ingresos petroleros. En este sentido, es deseable que la Ley termine con el monopolio que la Secretaría de Hacienda mantiene en el control del Fondo de Estabilización

de Ingresos Petroleros y que conceda mecanismos de evaluación al Poder Legislativo.⁴

Vale la pena mencionar que esta nueva Ley de Presupuesto no resuelve el problema que genera la Constitución al otorgar de forma exclusiva al Presidente la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, sin la participación del Poder Legislativo. Esta restricción impide a los partidos políticos de oposición integrar insumos en el documento conductor de la política pública en México, lo cual facilitaría el entorno de la negociación. La restricción constitucional genera un problema de origen, ya que tradicionalmente los legisladores no comparten las mismas prioridades de gasto que el Ejecutivo. Por ejemplo, a lo largo del ejercicio fiscal, el Ejecutivo suele desviar las reasignaciones que los legisladores aprueban durante la fase de discusión del presupuesto.⁵

2.2. El régimen fiscal de PEMEX⁶

Sin duda, la aprobación de un nuevo régimen fiscal para Petróleos Mexicanos (PEMEX), estrechamente vinculado con la nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, es una de las negociaciones económicas y presupuestarias más exitosas de la LIX Legislatura. El nuevo régimen fiscal de PEMEX consiste en un marco jurídico y fiscal que "permite a la paraestatal mejorar su situación financiera y aprovechar las condiciones favorables del mercado, como lo hace cualquier otra empresa petrolera integrada del mundo".⁷

⁴ Si bien la Auditoría Superior de la Federación posee mecanismos de evaluación de la materia, éstos sólo consisten en la revisión de informes presentados después del ejercicio presupuestario y no antes de tomar decisiones importantes sobre el empleo de recursos.

⁵ El Ejecutivo mostró, en los últimos seis años, un amplio margen de reasignación a lo largo del ejercicio fiscal del presupuesto aprobado por los legisladores, que va de entre el 1.58 por ciento hasta casi el 10 por ciento en 2003 y 2004.

⁶ Para información complementaria sobre este tema, véase, dentro de esta colección, R. Moreno, "Ingresos petroleros y gasto público: la dependencia continúa".

⁷ "Necesario, nuevo régimen fiscal de PEMEX para aprovechar las condiciones favorables del mercado: Ramírez Corzo", PEMEX, Boletín de prensa del 28/09/2005, en <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=8&catID=40&subcatID=3496#Top>, accesado el 23/08/2006. El nuevo régimen fiscal fue originalmente propuesto por el Ejecutivo, en noviembre de 2003, posteriormente replanteado en septiembre de 2004, ubicado dentro de los lineamientos de la política de ingresos para el año 2005, y retomado en una iniciativa preparada por diputados integrantes de la Comisión de Energía, también en septiembre de 2004. La iniciativa pasó de una Cámara a otra, aprobándose en lo general pero sufriendo modificaciones a lo largo de 2004 y 2005, hasta que fue dictaminada el 28 de junio de 2005.

La iniciativa enviada por el Ejecutivo en septiembre de 2004 a la Cámara de Diputados se basó en lo discutido en la Primera Convención Nacional Hacendaria, sostenida el 17 de agosto de 2004. Su finalidad inmediata era liberar a Petróleos Mexicanos de la sobrecarga fiscal que había acumulado por años mediante la instrumentación de un nuevo régimen tributario que gravaría, mediante diversos derechos, la actividad relacionada con la explotación de los yacimientos de hidrocarburos del país. Permitiría además invertir en proyectos de explotación y exploración de nuevos recursos petroleros.

La Presidencia de la República propuso mecanismos de seguridad que garantizaran que PEMEX, las Entidades Federativas y los Municipios no se vieran afectados por una diferencia en los ingresos a partir de la entrada en vigor del nuevo régimen en 2005. Además, esta misma iniciativa de reforma al régimen fiscal de PEMEX le permitiría hacer inversiones en la paraestatal que generarían ingresos adicionales para el organismo, logrando así una mejor calificación de su deuda y, en consecuencia, financiamientos a tasas de nivel más bajo.

Las recomendaciones de la Convención propusieron otorgar a PEMEX autonomía de gestión y mayor flexibilidad financiera. También se analizó un nuevo esquema de la paraestatal, que asegura que sus recursos sean utilizados de forma transparente y de manera eficiente.

El esquema fiscal propuesto en la Convención Nacional Hacendaria se instrumenta bajo los siguientes derechos:

1. Derecho sobre extracción de hidrocarburos.
2. Derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros.⁸
3. Derecho ordinario sobre hidrocarburos.
4. Derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo.⁹

Por su parte, la iniciativa elaborada por los diputados de la Comisión de Energía retoma como antecedente las propuestas del Ejecutivo de 2003 y

⁸ Se planteó destinar la recaudación generada por la aplicación de este derecho al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, para garantizar recursos al Gobierno Federal en caso de algún imprevisto.

⁹ Los recursos que se obtengan de la aplicación de este derecho se destinarán en su totalidad a constituir un Fondo para la Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Esto para que las Entidades Federativas dispongan de recursos que les permitan enfrentar las contingencias que surjan ante reducciones significativas de sus ingresos. Además, da certidumbre y claridad a los recursos que les corresponden.

2004 y lo acordado en la Convención Nacional Hacendaria. La iniciativa se publicó en la Gaceta Parlamentaria del 14 de septiembre de 2004 e incluyó en su exposición de motivos una recopilación de las diferentes posturas y acuerdos de los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PRD, PVEM y Convergencia, sobre todo en el punto relacionado con la autonomía de gestión.

La iniciativa se aprobó en la Cámara de Diputados y en el Senado; sin embargo, aún cuando coincidía en muchos sentidos con sus planteamientos originales, el Ejecutivo la vetó y devolvió al Poder Legislativo con observaciones en abril de 2005. No fue sino hasta finales de junio de 2005 que se dictaminó la iniciativa y el régimen fiscal de PEMEX se concretó. Aunque la reforma es un avance para rescatar la paraestatal, el régimen aprobado es insuficiente, ya que quedó pendiente la autonomía de gestión de PEMEX. Asimismo, no prevé mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a fin de vigilar adecuadamente los recursos que, desde ahora, Petróleos Mexicanos deberá asignar al rubro de infraestructura.

Por último, la discusión final que se dio sobre el proyecto de decreto, una vez que el Ejecutivo lo devolvió a la Cámara con observaciones, fue de sólo dos meses. El dictamen del Pleno parece apresurado. Quizás una revisión más cuidadosa hubiera permitido incluir mecanismos de control más adecuados y garantizar así que los recursos obtenidos se destinen adecuadamente.

2.3. Los proyectos de reforma del Congreso

La reforma del Congreso fue un tema frecuentemente discutido en las LVIII y LIX Legislaturas, pero que se tradujo en pocos resultados. Un grupo de diputados de la LIX Legislatura mostró un interés evidente en la promoción de una reforma del Congreso,¹⁰ a fin de hacer más eficiente el trabajo legislativo y de terminar con la laguna o ausencia de marcos normativos para diversas prácticas. Asimismo, se hicieron esfuerzos para avanzar en la profesionalización del Congreso, implementar el servicio civil de carrera en la Cámara de Diputados y hacerlo extensivo para diferentes niveles administrativos, entre ellos, los secretarios técnicos de las comisiones.

¹⁰ En particular, los diputados integrantes de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

En el mismo tenor de la profesionalización, durante la LIX Legislatura se crearon dos centros de estudios: el Centro para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad del Género, en 2006, así como el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, en 2004. Éstos, junto con los otros tres centros de estudios de la Cámara,¹¹ intentan dar insumos profesionales y especializados a los legisladores. Sin embargo, el impacto final de los insumos aportados por los centros especializados en las iniciativas y leyes aprobadas por los legisladores aún es tarea por evaluar.

Por otra parte, la Junta de Coordinación Política formó en 2004 el Grupo de Trabajo para la Reforma del Congreso. El logro más importante que tuvo este grupo fue conseguir la aprobación, en diciembre de 2004, de la iniciativa que reformó el artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso, a fin de permitir a cada Cámara tener un Reglamento propio que establezca reglas claras y viables. Una vez publicada esta reforma en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 2004, los diputados se dieron a la tarea de crear un Reglamento exclusivo para la Cámara Baja. Sin embargo, pese a todos los esfuerzos realizados, el Proyecto de Reglamento quedó pendiente para la Legislatura LX.

2.4. Transparencia y acceso a la información en la Cámara de Diputados

En la Cámara de Diputados existe ya un sistema de información que, a partir de la LVII Legislatura (1997-2000), ha dotado de una mayor publicidad la labor legislativa. Por ejemplo, la página de Internet de la Cámara de Diputados permite conocer aspectos relacionados con su estructura orgánica, su presupuesto y las unidades de enlace. La página Web de la Cámara también ha puesto a disposición del público información sobre los procesos legislativos, gracias a la Gaceta Parlamentaria y al Diario de los Debates, que permiten conocer al ciudadano las iniciativas de ley presentadas por legisladores, el Ejecutivo y los congresos estatales, así como otros asuntos que se discuten en el Pleno de la Asamblea.¹²

¹¹ El Centro de Estudios de Finanzas Públicas, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

¹² La Cámara de Diputados desarrolló también una base de datos que permite solicitar información a través de una cuenta electrónica que garantiza cierta confidencialidad al interesado. No obstante, para acceder a este sistema, el usuario no está exento de proporcionar información de carácter personal, como el domicilio, el código postal y la ocupación, lo que restringe el anonimato en la solicitud, aunque permite a la Unidad de Enlace conocer el perfil de los usuarios de su página.

A partir de la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG) en 2003, la Cámara de Diputados está obligada a presentar los requerimientos de información que exige esta ley para los actores gubernamentales en general. No obstante estos avances, hasta ahora la información de este órgano del Congreso, especialmente aquella relacionada con los procesos legislativos, no siempre se presenta de manera completa, debido a la ausencia de lineamientos y plazos específicos en la propia normatividad interna. Los informes semestrales de actividades y actas de reuniones de trabajo de las comisiones legislativas u otros órganos legislativos son sólo dos ejemplos del tipo de información que está ausente o incompleta.

Hasta el día de hoy el sistema de información de la Cámara de Diputados no permite conocer puntualmente el proceso legislativo que debe recorrer un proyecto de iniciativa o cualquier otro asunto, antes de su aprobación en cualquiera de las dos cámaras. Una vez que una iniciativa pasa de su presentación en el Pleno al dictamen en comisión legislativa, es muy difícil seguir la negociación de un asunto entre los grupos parlamentarios al interior de las comisiones, ya que en ellas persiste la opacidad. Así, el sentido de la votación y aprobación de los dictámenes¹³ normalmente es dado a conocer hasta que son presentados ante el Pleno y publicados en la Gaceta Parlamentaria, sin que existan mecanismos formales de audiencia para que la ciudadanía tenga acceso a ellos durante su discusión en las comisiones.

Ante estas limitantes a la publicidad del trabajo legislativo existen ya recursos jurídicos importantes y que son en sí mismos un gran avance. El más relevante hasta ahora es la posibilidad de realizar solicitudes de información al Poder Legislativo a través de la LFTAIPIG. El otro es la posibilidad de celebrar audiencias públicas y el acceso público a las reuniones de las comisiones del Senado de la República y la Cámara de Diputados.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos contiene disposiciones explícitas en cuanto a la apertura de las reuniones de las comisiones al público, pero sólo en lo referente a las comisiones del

¹³ El término dictamen se refiere a "una resolución escrita de una o varias comisiones o comités del Congreso, tomada por la mayoría de sus miembros, sobre una iniciativa de ley, decreto, asunto o petición sometido a su consideración por acuerdo de la Asamblea. Está sujeto a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva." Ver http://www.monitorlegislativo.org/congreso_glosario.php

Senado. En este sentido, el artículo 93 de la ley mencionada estipula:

ARTICULO 93.

1. Las reuniones de las comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes. También podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate.

En contraste, no hay disposición alguna en cuanto a la apertura al público de las reuniones de las comisiones en la Cámara de Diputados. Sin embargo, en esta Cámara se ha establecido la práctica de abrir las reuniones al público si así lo acuerdan los integrantes de una comisión. Lo deseable es que exista una ley que permita la apertura de las reuniones de las comisiones en ambas cámaras, sin necesidad de que sus integrantes así lo decidan.

Como ya mencionamos, el Poder Legislativo es sujeto obligado de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Las obligaciones de información del Poder Legislativo, tomando en cuenta lo establecido en el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia, el Reglamento para la Transparencia del Congreso, y el Acuerdo Parlamentario para la Transparencia de la Cámara de Diputados son:

- La estructura orgánica;
- las facultades de cada unidad administrativa;
- el directorio de servidores públicos;
- la remuneración mensual por puesto;
- el domicilio de la unidad de enlace, y dirección electrónica;
- las metas y objetivos de las unidades administrativas;
- los servicios que se ofrecen;
- servicios de biblioteca;
- Museo Legislativo;
- Gaceta Parlamentaria;
- Diario de los Debates;
- Sistema de Investigación y Análisis;

- Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias;
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas;
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública;
- los trámites, requisitos y formatos;
- la información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos;
- los resultados de las Auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;
- el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio, así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;
- las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable, detallando por cada contrato;
- las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados —en el caso de estudios e investigaciones, deberá señalarse el tema específico y el monto asignado;
- el nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato y los plazos de cumplimiento de los contratos;
- el marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
- los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;
- en su caso, los mecanismos de participación ciudadana;
- cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público;

- la información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad; y
- las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.

Asimismo, el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la Cámara de Diputados exige, en el artículo 2, que la Cámara de Diputados presente, además de la información incluida en el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia arriba expuesta, una serie de requisitos sobre la información del proceso legislativo. El artículo 3 del Reglamento para la Transparencia de la Cámara de Diputados es más específico en cuanto a la información tanto legislativa como administrativa que la Cámara debe presentar.

Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la información Pública de la Cámara de Diputados

Artículo 2.

Además de la información a la que se refiere el Artículo 7 de la Ley, las unidades administrativas anteriores, en lo que corresponda a cada una de acuerdo a su ámbito de responsabilidad, deberán publicar:

1. La Gaceta Parlamentaria.
2. El Diario de los Debates de la Cámara.
3. La bitácora de asistencias a las sesiones del Pleno por parte de los diputados y el sentido de su voto.
4. Los dictámenes a iniciativas o puntos de acuerdo que presenten las comisiones.
5. Los resultados de los estudios o investigaciones de naturaleza económica, política y social que realicen los centros de estudio y
6. Los viajes oficiales que realicen los diputados, y los informes correspondientes.

Artículo 3.

I. La Secretaría General tiene la obligación de publicar la información a que se refiere el Artículo 7 de la Ley relacionada con los órganos de la Cámara que a continuación se listan:

1. Mesa Directiva.
2. Junta de Coordinación Política.
3. Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y
4. Comisiones y comités de la Cámara.

- II. Además de la información señalada en el Artículo 7 de la Ley, con respecto a estos órganos, la Secretaría General publicará:
1. Las actas de las sesiones con la lista de asistencia.
 2. Los acuerdos que se adopten y el sentido del voto de los diputados.
 3. La información relativa a la asignación, custodia y condiciones de los vehículos, espacios físicos, bienes muebles e inmuebles y en general de todos los recursos materiales que les provea la Cámara y
 4. La información sobre la aplicación y destino final de los recursos económicos asignados por la Cámara.
- III. En el caso de las comisiones y comités de la Cámara, además de lo dispuesto en el párrafo anterior, deberán incluir en el informe previsto en el inciso b) del párrafo sexto del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la información relativa a las iniciativas, minutas y puntos de acuerdo recibidos para su estudio y dictamen, así como el estado en que se encuentren.

Sin embargo, cierta inconsistencia se presenta en el numeral 3 del artículo tercero del Reglamento de Transparencia de la Cámara de Diputados. En este sentido, el Reglamento entorpece el cumplimiento de esta disposición al establecer que las comisiones y comités de la Cámara deben observar en sus informes semestrales, además de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Congreso,¹⁴ la información relativa a las iniciativas, minutas y puntos de acuerdo recibidos para su estudio y dictamen. La entrega de estos informes depende del plazo que conceda la Conferencia para la Dirección de los Trabajos Legislativos, de acuerdo con la misma Ley Orgánica. Es decir, aunque el Reglamento de Transparencia obliga a los órganos legislativos a publicar la información que produzcan, en la normatividad interna del Congreso no se señala una fecha o plazo específico para la entrega de información.

Lo anterior constituye una restricción, porque en muchas ocasiones las comisiones legislativas han entregado sus informes semestrales mucho tiempo después del término de un semestre.¹⁵ Además, la normatividad del Congreso es inconsistente al no señalar fechas específicas para la entrega de los informes. Ello puede entorpecer el acceso a la información de los ciudadanos, ya que éstos no pueden solicitar información a órganos

¹⁴ Previsto en el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso.

¹⁵ Entre otros, este es el ejemplo del Programa Anual de Trabajo para 2005 de la Comisión de Seguridad Pública, presentado el 10 de febrero de Diputados (Gaceta Parlamentaria, año IX, número 1944, 10 de febrero de 2006, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>).

legislativos que no tienen plazos o fechas para la presentación de informes —toda vez que estos órganos pueden negar una solicitud de información por “inexistencia de documentos”.¹⁶

Por último, resulta interesante mencionar que a partir de la vigencia del Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la Cámara de Diputados, el número de solicitudes se ha incrementado y los tiempos de entrega se han reducido. Por ejemplo, según el Informe de Transparencia de la Cámara de Diputados 2004-2005, el número de solicitantes reflejó un incremento de 32.81 por ciento del primer al segundo año.¹⁷ El tiempo de entrega de la información no puede ser mayor a 10 días hábiles y sólo puede ser ampliado por un periodo igual para resolver la solicitud y poner la información a disposición del público.

Debemos reconocer que, particularmente en la LIX Legislatura, ambas cámaras del Congreso han cumplido con los criterios de información exigidos por la Ley de Transparencia; ello representa en sí un avance. Sin embargo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental debe facilitar aún más a los ciudadanos conocer en profundidad cualquier asunto en la agenda de discusión, ya que algunos espacios del ejercicio legislativo no muestran mayores señales de apertura. Como vimos, la Ley Federal de Transparencia ha formalizado el acceso a la información de ciertos aspectos del funcionamiento administrativo y legislativo del Congreso. Sin embargo, la falta de un ejercicio formal de audiencia pública y participación ciudadana en las comisiones, aunado a la ausencia de plazos específicos para la presentación de informes de trabajo y dictámenes en las comisiones, sigue entorpeciendo el acceso ciudadano a la información en el Congreso mexicano.

¹⁶ Otro de los límites de la Ley Federal de Transparencia de la Cámara de Diputados es que la Unidad de Enlace puede declarar improcedente una solicitud que “ponga en riesgo” un proceso deliberativo o una negociación en el Congreso, de acuerdo a los artículos 13 y 14.

¹⁷ De acuerdo con el informe citado, la mayoría de la información requerida a la Cámara de Diputados corresponde al área administrativa —trámites, acervo bibliográfico, contratos, licitaciones, directorios, actas, demandas, entre otros. El segundo tópico solicitado es el correspondiente a la función legislativa —petición de exposiciones de motivos, dictámenes, minutas, debates, acuerdos parlamentarios, leyes, decretos y reglamentos. En tercer nivel las peticiones corresponden a información económica —el presupuesto de la Cámara de Diputados, dietas de los diputados, salarios de personal, percepciones laborales, entre otros.

2.5. El Congreso y la protección de los derechos humanos

El Congreso de la Unión vivió un fuerte activismo en materia de derechos humanos, que se refleja en 440 iniciativas relacionadas con la materia, abordadas por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados,¹⁸ y en 71 asuntos sobre el tema analizados por la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República.¹⁹

Sin embargo, cabe recalcar que no fue el Poder Legislativo, sino el Ejecutivo, quien llevó la batuta en la protección y promoción de los derechos humanos en los últimos seis años en México. En este sentido, los avances en los derechos políticos de los inmigrantes, en la equidad de género, en el combate a la discriminación, en la proscripción de la pena de muerte y en las reformas que insertan discursivamente la protección de los derechos humanos en el texto constitucional, entre otras, fueron resultado del activismo del Poder Ejecutivo.

Lo anterior se evidencia, en parte, en que los diagnósticos sobre la situación de los derechos humanos en México, elaborados por distintos organismos de la sociedad civil,²⁰ así como el realizado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2003, y la "Agenda de Derechos Humanos 2006", elaborada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), dirigen sus recomendaciones principalmente al Presidente de la República, casi sin mencionar al Congreso de la Unión.

La dinámica del sistema de comisiones, particularmente en la Cámara Baja, obliga a que los derechos humanos no sean objeto original ni exclusivo del trabajo de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, sino de un universo de "comisiones satélites" mucho más especializadas, como las de Vivienda, Salud, Juventud y Deportes, Seguridad Pública, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Gobernación, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ciencia y Tecnología, Puntos Constitucionales, Atención a Grupos Vulnerables, Asuntos Indígenas y Desarrollo Rural, entre otras.

¹⁸ Informe de actividades de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados. Disponible en www.diputados.gob.mx.

¹⁹ Informe de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República. Disponible en www.senado.gob.mx.

²⁰ Al respecto caben mencionar los diagnósticos elaborados por Human Rights Watch en 2006, os de Amnistía Internacional de 2004 y 2005, y el boletín elaborado por el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria en 2006.

Es por ello que dicha dinámica operacional obliga a la acción colectiva al insertar los intereses partidistas y una pluralidad de opiniones que, en la práctica, han producido un trabajo legislativo menos ágil de lo requerido. Tal vez por ello los expertos encargados de los diagnósticos sobre la situación de los derechos humanos en México prefieren dirigir sus recomendaciones al Presidente, en lugar de al Congreso de la Unión.

Lo deseable es que, en adelante, el Poder Legislativo se convierta en un agente activo en la promoción y protección de los derechos humanos, rompiendo con la tendencia vista en este sexenio de ser un receptáculo de las iniciativas presidenciales referentes a la materia. Para ello conviene evaluar el funcionamiento del sistema de comisiones actual y promover un cambio que dinamice el trabajo legislativo, para que el Congreso de la Unión produzca insumos originales que enriquezcan la construcción de un Estado que garantice, promueva y defienda los derechos humanos de todos.

2.5.1. La Cámara de Diputados, herencia de pendientes sobre derechos humanos

Como ya se mencionó, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos (CJDH) de la LIX Legislatura atendió, entre octubre de 2003 y mayo de 2006, un total de 440 iniciativas, de las cuales 363 quedaron como pendientes, 59 fueron aprobadas y 18 desechadas.²¹ Por ello, la nueva Legislatura hereda, tan sólo de esta comisión, abundantes asuntos por resolver.

En esas 440 iniciativas se observa un fuerte sesgo a los asuntos relacionados con la procuración e impartición de justicia. En este sentido, en el Programa de Trabajo 2003-2006, la CJDH destaca “la modernización jurídico-política del Estado mexicano y la seguridad jurídica y personal de los mexicanos” como sus misiones principales.²² Sin embargo, la CJDH participó también, junto con el Senado de la República y con otras comisiones de la Cámara

²¹ Datos recopilados del Informe de Trabajo de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la LIX Legislatura. Disponible en línea en: http://desarrollo.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/003_comisiones/001_ordinarias/justicia_y_derechos_humanos/b_trabajo_legislativo.

²² Programa de Trabajo 2003-2006 de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados. Disponible en línea en: http://desarrollo.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/003_comisiones/001_ordinarias/justicia_y_derechos_humanos/programas.

de Diputados, en la discusión y aprobación de la reforma constitucional del artículo 21, que permitió el reconocimiento mexicano de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional; así como en la reforma al párrafo tercero del artículo 1º constitucional, que proscribió cualquier forma de discriminación en el país; en la modificación de los artículos 14 y 22 constitucionales y del Código de Justicia Militar, para erradicar la pena de muerte en México; y en diversas reformas para permitir la votación de los mexicanos en el extranjero.

El dominio de los asuntos relacionados con la seguridad jurídica en el trabajo de la CJDH se evidencia aún más en la creación de seis subcomisiones especiales para la división de los asuntos turnados a la comisión, que se organizaron en las siguientes materias:

- a) Derecho Constitucional y Amparo;
- b) Derecho Público;
- c) Derecho Privado;
- d) Derecho Social;
- e) Modernización de los Sistemas de Impartición y Procuración de Justicia; y
- f) Derechos Humanos.

Durante los tres años de sus labores, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos dedicó gran parte de su agenda al estudio de las repercusiones para México del reconocimiento de la Corte Penal Internacional. Otros asuntos relevantes atendidos por la CJDH durante la LIX Legislatura fueron:

- Reformas a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al Código Penal Federal, al Código Federal de Procedimientos Federales, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.²³
- Adiciones a la Ley General de Salud, para penalizar la adulteración de alimentos, cambios en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

²³ Ley cuyos alcances son discutidos en la sección 2.5.4. de este trabajo.

- Modificaciones a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
- Expedición de la Ley Federal Contra la Explotación Sexual Infantil, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,²⁴ de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, de la Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y el Deterioro Ambiental, de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, de la Ley General de los Derechos de las Personas Enfermas en Estado Terminal, y de la Ley de Seguridad Nacional, que incluye la discusión de la tipificación del secuestro exprés y la autorización al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) para intervenir comunicaciones privadas por razones de "seguridad nacional", entre otros asuntos.
- Adiciones y reformas al Código Penal Federal, entre las que se incluyen la posibilidad de sustituir una pena de prisión por trabajo comunitario a las personas mayores de 70 años acusadas de delitos no graves, así como adiciones a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y a la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.
- Derogación de disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, del Código Penal Federal, y de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Discusión de reformas a los artículos, 97, 99 y 135 de la Ley de Amparo y de cambios al Código Civil Federal y al Código Federal de Procedimientos Penales.
- Incorporación del inciso g), en la fracción II, del artículo 105 constitucional en el que se faculta a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a los organismos de protección de derechos humanos de los estados para notificar a la Suprema Corte de Justicia sobre "leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución.

²⁴ Discutida en la sección 2.5.3. de este trabajo.

Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal".²⁵

Como se observa, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos abordó una gama muy variada de asuntos, a veces en solitario, pero en la mayoría de los casos en conjunto con otras comisiones de la Cámara de Diputados y con el Senado de la República. Por ello, una de las tareas iniciales de la LX Legislatura es la de retomar los pendientes y analizar si la dinámica de trabajo actual puede ser perfeccionada. Al ser una Comisión que aborda asuntos de Justicia y Derechos Humanos, la CJDH prioriza los asuntos de seguridad jurídica. Tal vez lo deseable sería la creación de dos comisiones que coadyuven a la eliminación del universo de comisiones especializadas en una sola Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, justo como la que existe en el Senado de la República.

2.5.2. El Senado ante el impulso del Ejecutivo

De acuerdo con su Informe de Actividad Legislativa, la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República (CDHS) atendió, entre septiembre de 2000 y abril de 2006, un total de 71 asuntos, de los cuales 51 fueron dictaminados y 21 quedaron como pendientes para la LX Legislatura.²⁶

Cabe resaltar que, a diferencia de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, la CDHS no sufrió grandes modificaciones en su integración durante las Legislaturas LVIII y LIX.²⁷ Ello impacta en el trabajo de la Comisión de manera positiva, pues permitió la especialización y profesionalización de los senadores integrantes de la comisión, lo que se refleja en sus informes de trabajo que son más metódicos, claros y diferenciados que los elaborados por la CJDH de la Cámara de Diputados.

²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 105. Disponible en línea: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

²⁶ Informe de Actividad Legislativa durante la LVIII y LIX Legislaturas de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República. Disponible en línea: <http://www.senado.gob.mx/content/sp/com/content/estatico/content/comisiones/19/19.pdf>

²⁷ Esto obedece, principalmente, al hecho de que los senadores son elegidos por seis años, a diferencia de los diputados que son elegidos cada tres.

Sin embargo, en los asuntos abordados por el Senado también se evidencia un dominio de la agenda del Poder Ejecutivo en la promoción y protección de los derechos humanos. Este dominio se refleja una vez que se desglosan los 71 asuntos tratados por la CDHS.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) fue el tema dominante en los seis años de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos del Senado. En efecto, asuntos relacionados con la CNDH ocupan 29 de los 71 asuntos abordados por la CDHS.

Los asuntos principales relacionados con la CNDH, abordados por el Senado, van desde reformas a la Ley de la CNDH, que amplían sus facultades para emitir opiniones consultivas; aspectos administrativos, como la restitución de los inmuebles originales de la CNDH; y la ratificación del presidente de la Comisión y de su Consejo Consultivo.²⁸ Otros aspectos relacionados con la CNDH incluyen peticiones de diversos senadores para que el presidente de la CNDH compareciera ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado a explicar los avances en las investigaciones de la Comisión con relación a la matanza de "El Charco", en Guerrero, y de las investigaciones sobre presuntos desaparecidos políticos, entre otras

El segundo tema que domina en el trabajo del Senado en materia de derechos humanos es el de la ratificación de instrumentos internacionales referentes al tema. En total fueron 14 los instrumentos internacionales discutidos por la Comisión, entre los que se encuentran:

- La aprobación, en 2001, del Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño, relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía y del relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados, así como la aprobación de la declaración para el reconocimiento de la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- La calificación positiva, en 2002, a enmiendas al artículo 17 de la Convención contra la Tortura o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes, así como la suscripción de la Convención de las

²⁸ Sobre la ratificación del presidente de la CNDH véase el cuadernillo "La CNDH frente al reto de la transición democrática" en esta misma colección.

Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que incluye la aprobación del Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.

- La instalación de una oficina permanente del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, que empezó sus funciones en 2003.
- La ratificación, en 2005, del Estatuto de Roma, por el que se crea la Corte Penal Internacional.

Otros asuntos a destacar en el trabajo de la Comisión de Derechos Humanos del Senado son la abolición de la pena de muerte en México; su participación activa en la reforma que permitió el voto de los mexicanos en el extranjero en las elecciones presidenciales de 2006; la reforma al artículo 1º constitucional, que incorpora el término de derechos humanos; la discusión de las reformas a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y la aprobación y reformas a la Ley Federal para Eliminar y Prevenir la Discriminación, entre otros asuntos.

Como se mencionó, el impulso presidencial fue determinante en la labor legislativa de la CDHS. Ello obedece, por un lado, al compromiso del Presidente Vicente Fox de elevar la agenda de derechos humanos en el país y en su política exterior, y, por el otro, a que, constitucionalmente, los tratados internacionales son negociados por el Poder Ejecutivo y ratificados por el Senado de la República.

Por ello, es indispensable que la LX Legislatura aborde la expansión de las prerrogativas constitucionales al Senado para que esta Cámara pueda ejercer una agenda más independiente en lo referente a la política exterior y la protección y promoción de los derechos humanos.

2.5.3. La labor legislativa en torno a la equidad de género

México ha firmado y ratificado una serie de convenciones y acuerdos internacionales en materia de equidad de género y derechos de las mujeres que representan un signo positivo, pero para los cuales se necesita armonizar las políticas y legislaciones mexicanas en materia de equidad de

género a los estándares internacionales.²⁹

El trabajo en la Cámara de Diputados en materia de género fue novedoso. Fue durante la LVIII legislatura cuando se instaló la Comisión Ordinaria de Equidad y Género, cuyo objetivo fundamental es el de evaluar las iniciativas de ley en torno a las cuestiones de género. Esto representa en sí un avance, a pesar de que en la Comisión se dejaron muchos pendientes para la LX Legislatura.

Pese a la existencia de la Comisión, la inclusión de las mujeres en el ámbito legislativo y en los puestos de toma de decisión sigue siendo escasa en México. En efecto, las mujeres estuvieron subrepresentadas en las dos legislaturas que acompañaron a Vicente Fox. La participación de las mujeres en el Congreso es de vital importancia, ya que, al revisar el trabajo legislativo en términos de equidad, son las diputadas y senadoras quienes tienden a dar mayor apoyo e impulso a la agenda de género.³⁰

Hasta la fecha, la Legislatura LIX es la que ha contado con una mayor proporción de legisladoras. En este sentido, la Cámara de Diputados tuvo 120 legisladoras, que apenas representaron 24 por ciento del total de 500 diputados. La Legislatura LX presenta un ligero retroceso en este sentido, ya que la constituyen 114 diputadas.

Durante la LVIII Legislatura se crearon medios e instituciones que comenzaron a trabajar por los derechos y el desarrollo de las mujeres en el país. Es así como se consolidó el Instituto Nacional de las Mujeres, cuya función es trabajar por la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y el quehacer legislativo.³¹

En términos de acciones afirmativas se logró fortalecer la participación política de las mujeres a partir de la reforma al Código Federal de

²⁹ Entre ellos se encuentran la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés), el Plan de Acción de la Conferencia de Beijing y la Convención de Belem do Para sobre violencia hacia las mujeres.

³⁰ G. Cárdenas, "Perspectivas de género en la LIX Legislatura: Acciones, logros y retos en Comisión de Equidad y Género LIX legislatura", en *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas*, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura/ed. Santillana, 2006, p. 120.

³¹ La Ley del Instituto Nacional de las Mujeres fue propuesta por la Comisión de Equidad y Género y aprobada ante el Pleno en la Cámara de Diputados con 407 votos a favor y 1 abstención, el miércoles 29 de noviembre de 2000, y en la Cámara de Senadores con 97 votos a favor, el jueves 21 de diciembre de 2000. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 12 de enero de 2001. Ver también Gaceta Parlamentaria, número 640, miércoles 29 de noviembre de 2000.

Instituciones y Procedimientos Electorales en 2002, por la cual los partidos políticos deben incluir en sus listas de candidaturas a puestos de elección popular un porcentaje no mayor a 70 ni menor a 30 por ciento del mismo sexo. Estos lineamientos aplican a candidaturas de propietarios, de suplentes y para los dos principios de representación (mayoría y representación proporcional).³² Sin embargo, tales modificaciones no han garantizado mayor representación femenina en la Cámara. Si bien se logró aumentar de un 17 por ciento de diputadas en la LVIII Legislatura, a 24 por ciento en la LIX, hoy en la LX contamos con 23 por ciento.

En cuanto a la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas, la Legislatura que trabajó de 2000 a 2003 logró ciertos avances en materia de presupuestos con perspectiva de género. Así, se afirma que "la Comisión [de Equidad y Género] ha logrado modificar el proceso de discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación de los años 2002 y 2003 para otorgar más recursos a favor de programas que atienden específicamente a las mujeres. Tal es el caso de aquellos que tienen que ver con la salud reproductiva, el cáncer cérvico-uterino y mamario; los programas Mujer y Salud, Arranque Parejo en la Vida, para mujeres con VIH SIDA, así como para refugios de mujeres violentadas y para apoyar proyectos productivos".³³

Durante la LIX Legislatura se presentaron 59 iniciativas relacionadas con la equidad de género y los derechos de las mujeres; sin embargo, no todas fueron tratadas ni emitidas en la Comisión de Equidad y Género. De hecho, la Comisión como tal no emitió ninguna iniciativa durante los tres años de trabajo. Ello se puede explicar porque, en su mayoría, las iniciativas fueron presentadas por diputadas de la Comisión de manera individual. Cabe resaltar que, de acuerdo con su informe de trabajo, 47 por ciento de las iniciativas presentadas no se estudiaron ni dictaminaron

³² Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 24 de junio de 2002. Gaceta Parlamentaria, número 628, viernes 10 de noviembre de 2000.

³³ Para un análisis de los logros y retrocesos en cuanto al presupuesto asignado a la lucha contra la mortalidad materna véase, dentro de esta misma colección, el cuadernillo "Mortalidad materna: una tarea inconclusa". Hay que destacar que el trabajo en torno a los presupuestos sensibles al género fue impulsado conjuntamente por organismos de la sociedad civil, dedicados al análisis y monitoreo de los presupuestos, y por las legisladoras integrantes de la Comisión de Equidad y Género. Ver Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Coordinación Nacional de Mujeres por un Milenio Feminista, Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población, "Balance de la LVIII Legislatura en materia de Equidad de Género". En línea en: http://www.consortio.org.mx/Publicaciones/balance_pacto_2003.pdf Ver también L. Pérez Fragoso, y R. Rangel, *Las finanzas públicas del sexenio, 2001-2006*, Edición especial de la Agenda de Estadísticas Básicas del Presupuesto Federal de México, 2006. En línea en: www.equidad.org.mx/finanzassexenio10106.pdf

en la Comisión, pese a que el tema trataba directamente asuntos de su agenda. Al respecto, es importante recalcar que toda vez que la Mesa Directiva asigna turno a los asuntos, las Comisiones que consideren que el asunto es de su incumbencia pueden atraerlo.

La Comisión recibió y trabajó iniciativas y puntos de acuerdo que se pueden englobar en los siguientes temas:

1. Campaña Nacional de Equidad y Seguridad Integral para la Mujer. Se trabajó en conjunto con la Procuraduría General de la República para la realización de talleres, cursos y pláticas para tratar el tema de la seguridad y violencia hacia las mujeres.
2. Reformas legislativas con perspectiva de género, para fortalecer la equidad y el respeto de los derechos de las mujeres. En este ámbito se trabajó particularmente en las cuestiones laborales y de salud; sin embargo, no hubo logros al respecto. Cabe destacar que sí se aprobó en ambas cámaras la Ley para la Igualdad entre Hombres y Mujeres.³⁴
3. Lucha contra la violencia de género. Se impulsó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida sin Violencia, misma que no fue aprobada en el Senado. Se impulsaron modificaciones a la Ley Federal del Trabajo con respecto al hostigamiento sexual, que tampoco fueron aprobadas. Se colaboró con la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y se intentó tipificar el delito de feminicidio, pero tampoco fue aprobado. Tampoco se lograron cambios al Código Penal Federal para brindar debida protección a las víctimas de violencia doméstica.
4. Creación del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. La creación de este centro tiene como objetivo central "Prestar, en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico, estudios e información analítica

³⁴ Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 377 votos en pro y 5 abstenciones, el martes 18 de abril de 2006. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 83 votos en pro y 1 en contra, el jueves 27 de abril de 2006. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 2 de agosto de 2006. Gaceta Parlamentaria, número 1746-I, miércoles 4 de mayo de 2005.

sobre equidad de género..." y "elaborar estudios e investigaciones profesionales, desde la perspectiva de equidad de género y los derechos humanos, que permitan alimentar el trabajo legislativo y parlamentario de los y las diputadas".³⁵

5. Paridad política e institucionalización de la perspectiva de género. Se trabajaron iniciativas que buscaban modificar y perfeccionar la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, así como la permanencia del Parlamento de Mujeres. Cabe destacar que ninguna de estas iniciativas rindió frutos.
6. Salud, salud sexual y reproductiva. Este fue uno de los temas que también fue trabajado e impulsado por la sociedad civil y es uno de los tantos que también quedan pendientes. A pesar de que se presentó una iniciativa que pretende regular en la Ley General de Salud diversos aspectos relacionados con los servicios de salud en materia sexual y reproductiva, ésta ni siquiera fue dictaminada.

El trabajo en Equidad y Género, como vimos, fue amplio, pero no se logró concretar. Una explicación de esto puede encontrarse en la baja prioridad que el bienestar y los derechos de las mujeres tienen en la agenda legislativa. Además, es importante recalcar el hecho de que casi la mitad de las iniciativas que tocan el tema "género" no fueron atraídas por la Comisión.

Por último, hay que mencionar que la gran mayoría del trabajo que se ha hecho en la Comisión se centra específicamente en las mujeres, excluyendo a grupos que siguen siendo discriminados, como la comunidad gay, lésbica, transexual y transgénero (GLBT), cuyas demandas también deben encontrar eco en la Comisión de Equidad y Género.

2.5.4. La semilla del combate a la discriminación

El Congreso de la Unión dio un fuerte paso para el combate a la discriminación en México, al aprobar la Ley Federal para Prevenir y Eliminar

³⁵ Presentación del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_adelanto_de_las_mujeres_y_la_equidad_de_genero/a_presentacion.

la Discriminación (LFPED) en abril de 2003. Sin embargo, este tema fue también liderado por el Poder Ejecutivo. En efecto, el 26 de noviembre de 2002, el Presidente Vicente Fox envió a la Cámara de Diputados el proyecto de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. La Mesa Directiva de dicha Cámara turnó la iniciativa a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, para su estudio y dictamen.

Con la LFPED se creó, posteriormente, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) —que, de acuerdo con sus estatutos, es la institución rectora para “prevenir y eliminar la discriminación y promover la igualdad de trato y de oportunidades a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional, en coordinación con las autoridades y Organismos Públicos Federales”.³⁶

Entre los objetivos del CONAPRED se encuentran:

- Contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país;
- llevar a cabo las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación; y
- coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación.³⁷

Sin duda, la creación e instrumentación de la LFPED es un avance significativo para combatir la cultura de la discriminación que persiste en la sociedad mexicana a todos los niveles. Sin embargo, el Consejo, al ser un órgano sectorizado y descentralizado de la Secretaría de Gobernación, no tiene aún competencia para sancionar a las entidades públicas que recurran a prácticas discriminatorias. Su poder se reduce exclusivamente a la emisión de recomendaciones a las dependencias del Poder Ejecutivo e instancias gubernamentales. Con ello, el sector privado, incluida su esfera laboral, queda fuera del alcance de la labor y competencia del Consejo.

En mayo de 2006, el CONAPRED y la Presidencia de la República presentaron el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que sintetiza la estrategia diseñada por el Consejo para el combate a la discriminación

³⁶ Artículo I del Estatuto del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Consultado el 8 de septiembre 2006 en www.conapred.gob.mx

³⁷ Artículo XVII de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Consultada el 8 de septiembre 2006 en www.conapred.gob.mx

a nivel federal. Sin embargo, a poco más de tres años de la aprobación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y de la creación del Consejo Nacional, y pese a los esfuerzos de sus integrantes, los logros tangibles en el combate a la discriminación han sido de poco alcance. Por un lado, el Consejo cuenta con un magro presupuesto para sus labores³⁸ y, como ya se mencionó, con mecanismos limitados para el cumplimiento de sus recomendaciones. Por el otro lado, aún persiste un desconocimiento generalizado de la existencia tanto de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, como del Consejo mismo.

Quizás más importante, el Poder Legislativo no ha llevado la batuta en el combate a la discriminación, tema toral para el avance hacia una democracia sustantiva en nuestro país. El Congreso ha quedado relegado a un segundo plano y es en el Poder Ejecutivo en donde se han centralizado y originado los esfuerzos y las iniciativas para combatir la discriminación. Por ello, es imprescindible que la LX Legislatura tome un papel mucho más activo en este tema, ya que un mayor activismo del Poder Legislativo fomentaría un combate a la discriminación mucho más efectivo, al incluir la visión plural de los grupos políticos representados en el Congreso de la Unión.

Sin duda, la elevación del tema de la no discriminación al nivel constitucional es importante, pero resulta un paso incompleto. Por poner un ejemplo, el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo tercero, establece la prohibición de la discriminación por varios motivos, incluidas las "preferencias". Los legisladores podrían proponer la inclusión explícita de "preferencias sexuales" al texto constitucional.

Las legislaturas LVIII y LIX desaprovecharon la oportunidad histórica de asumir un papel protagonista en el avance de la igualdad jurídica para todas las personas. Como estipula el Programa Nacional del CONAPRED, "la estrategia de defensa de los derechos fundamentales [...] está sujeta al enriquecimiento, revisión y el estímulo por parte de los diversos actores políticos y sociales de la Nación".³⁹ Hasta ahora, han sido la Presidencia de la República y distintas organizaciones de la sociedad civil quienes se han

³⁸ En 2005, el Congreso de la Unión le designó al CONAPRED 103,684,348 pesos, de acuerdo con las referencias obtenidas de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2005. Consultada en www.shcp.gob.mx.

³⁹ Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación p. 7. Disponible en <http://www.conapred.org.mx/Noticias/noticiasTextos/profinalMayo11.pdf#search=%22Programa%20Nacional%20para%20Prevenir%20y%20Eliminar%20la%20Discriminaci%C3%B3n%22>

comprometido con el enriquecimiento de esta iniciativa, mientras que el Congreso de la Unión ha sido un sujeto relativamente pasivo y reactivo en torno a este tema.

3. Discusiones pendientes para la LX Legislatura

La LX Legislatura hereda, como vimos a partir de la sección anterior, no sólo una pesada carga de trabajo derivada de la resolución y tratamiento incompleto de diversos temas e iniciativas por parte de sus antecesoras, sino que además tendrá que adueñarse de una serie de asuntos relevantes y necesarios para la profundización de la vida democrática del país y para mejorar el funcionamiento del Congreso y su sistema de comisiones. Adicionalmente, el entorno político y social que enmarcó el proceso electoral de 2006 representa un inicio fracturado de la nueva Legislatura, que complicará los acuerdos y los consensos en su trabajo.

3.1. La aprobación de un nuevo Reglamento para la Cámara de Diputados

Como se señaló previamente, durante la LIX Legislatura se creó un proyecto para redactar un nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados que pretende superar las deficiencias y limitaciones del Reglamento vigente. Dicho proyecto fue elaborado principalmente por la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, junto con el grupo de trabajo para la reforma del Congreso. El proyecto se fundamenta en el derecho comparado, iniciativas presentadas en las Legislaturas LVIII y LIX, acuerdos parlamentarios, estudios de expertos en temas legislativos y en proyectos de reglamentos existentes.

Tras meses de trabajo, la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados, en mayo de 2006, el proyecto de Reglamento Interno de ese órgano legislativo, mismo que representa un avance en la democratización y en la eficiencia de la Cámara. Sus propuestas más novedosas e importantes son las siguientes:

- Establece, en sus artículos 91 y 92, la reglamentación sobre la presentación de informes y actas del trabajo en comisiones. Fija el contenido, la forma y el tiempo máximo para entregarlos. Esto coadyuva a una mayor transparencia del trabajo en comisiones y evita el retraso de meses o incluso años en la publicación de los mismos, práctica muy común hasta ahora.

- Regula los periodos temporales para la dictaminación de iniciativas, contribuyendo así a eliminar la práctica conocida como “congeladora”, que consiste en que, a falta de reglas claras para dictaminar una iniciativa turnada a alguna Comisión en un tiempo límite, muchos asuntos importantes se quedan pendientes hasta ser olvidados. El Reglamento propuesto establece que un asunto debe ser dictaminado por la Comisión en un máximo de 30 días y puede solicitar al presidente de la Mesa Directiva una prórroga de 10 días más para decidir sobre una iniciativa.
- Incluye mecanismos formales de participación ciudadana y de rendición de cuentas. En su artículo 138, el proyecto de Reglamento establece que, si la Comisión a la cual fue turnada una iniciativa considera que no tiene los suficientes elementos para tomar una decisión, puede llamar a una audiencia pública para escuchar al autor de la iniciativa, opiniones de ciudadanos, a expertos en el tema y a los grupos interesados.
- Propone, en el artículo 215, la regulación del cabildeo, esto es, la creación de un registro de cabilderos a fin de saber quiénes y sobre qué están cabildeando. Esto haría que este contacto entre grupos de interés y legisladores fuera transparente y equitativo.
- Exige la difusión oportuna de las actividades de la Cámara, en especial, las versiones estenográficas de las sesiones ordinarias.
- Establece, en su capítulo XVII, las disposiciones generales para que haya un servicio civil de carrera, tanto en áreas parlamentarias como en las administrativas, con el fin último de garantizar la profesionalización de tan importante instancia pública, así como el ascenso, desarrollo y permanencia del personal.

No obstante sus virtudes, este proyecto fue presentado como dictamen de primera lectura en las últimas sesiones del último periodo ordinario de sesiones y fue imposible darle salida. Así, quedó como uno de los proyectos más importantes que la LX Legislatura tendrá que revisar, ya que una normatividad del Congreso que transparentara profundamente el trabajo legislativo permitirá a la sociedad conocer con mayor alcance el debate

y el proceso legislativo. Por ello, éste definitivamente es un pendiente importante a ser desahogado por la LX Legislatura.

3.2. La reelección legislativa

La no reelección legislativa inmediata para una misma Cámara ha inhibido el desarrollo de las carreras legislativas y de las habilidades de los legisladores en ámbitos específicos de su quehacer. Ello también ha obligado a los grupos de interés y a los organismos de la sociedad civil a renovar contactos para la interlocución en el Poder Legislativo al final de cada Legislatura.

Cada vez es más común en nuestro país que legisladores que inician su carrera en un congreso estatal o en la Asamblea Legislativa del D. F. "brinquen" a la Cámara de Diputados, de ahí al Senado y posteriormente regresen a la Cámara Baja, sin que todo ese proceso vaya acompañado de una rendición de cuentas directa hacia el electorado, ni de una profesionalización del trabajo legislativo.

La experiencia internacional, particularmente la estadounidense, muestra que la reelección legislativa coadyuva a la profesionalización de los legisladores, a la rendición de cuentas y a formalizar una verdadera carrera legislativa. El que los legisladores sean evaluados constantemente en las urnas incentiva la independencia de los legisladores respecto a los intereses y plataformas de sus partidos. Adicionalmente, la reelección legislativa ha fomentado el desarrollo de una cultura de seguimiento al Poder Legislativo en otros países y, con ello, fomenta la transparencia.

Sin duda, el debate en torno a la reelección legislativa inmediata en una misma Cámara es uno de los pendientes principales para las dos legislaturas que acompañarán el gobierno del próximo Presidente de México.

3.3. La regulación del cabildeo

La interlocución ciudadana con el Poder Legislativo inició con la transformación democrática y la competencia partidista en el Congreso. El cabildeo, definido como una estrategia de distintos grupos de interés

para influir en las decisiones de los legisladores, es una práctica común en México, que aún no está plenamente regulada y sobre la que persiste la opacidad.

Entre los problemas del cabildeo en México están los relacionados con la inexistencia de espacios institucionales abiertos para la negociación entre legisladores y representantes de los grupos de interés, la falta de un código de ética para los congresistas, y, en general, la falta de transparencia del Congreso. Adicionalmente, la ausencia de un registro oficial de cabilderos impide, tanto a los legisladores como a la ciudadanía, la posibilidad de atribuir responsabilidades a los actores activos y pasivos en esta práctica.

Lo anterior genera una dinámica que excluye no sólo la vigilancia de la ciudadanía, sino también la de los mismos legisladores. La ausencia de una regulación del cabildeo ha impedido el desarrollo de la confianza ciudadana hacia las instituciones legislativas mexicanas, lo que se refleja en las encuestas anuales que miden este tema. La encuesta realizada por el Grupo Reforma en agosto de 2006 ubica la confianza ciudadana en la Cámara de Diputados en 37 por ciento.⁴⁰

La experiencia en materia de regulación del cabildeo de otros países, particularmente Estados Unidos y la Unión Europea, sugiere que es posible reducir el incentivo para la corrupción en esta práctica y capitalizar su potencial como insumo enriquecedor durante el proceso de creación de leyes.

Desde hace algunos años existen ya firmas de consultoría que cabildean para empresas o grupos de interés en el Legislativo. Es común escuchar que el Congreso se encuentra muy influido por grupos de interés privado, que ejercen un peso considerable en la creación de leyes. Ese fue el caso cuando, en 2005, empresas tabacaleras influyeron sobre la legislación tributaria que gravaba el tabaco para el ejercicio fiscal de 2006, así como durante la discusión de la Ley Federal de Radio y Televisión, que puso de manifiesto el interés de grandes compañías televisivas en la aprobación de dicho ordenamiento.

⁴⁰ De acuerdo a la encuesta nacional "Confianza institucional", realizada por el Grupo Reforma del 18 al 20 de agosto de 2006. Consultada en www.reforma.com.

El cabildeo legislativo no es transparente ni accesible para la población ni para los organismos de la sociedad civil que desean incidir en la agenda legislativa. Resulta imposible saber qué clase de propuestas se le hacen a los legisladores o quiénes entablan negociaciones con ellos. A manera de solución a esta cuestión, diversos especialistas han sugerido iniciar un registro público de cabilderos ante el Congreso y otro similar ante el Ejecutivo, aunado a otros dos principios básicos para regular adecuadamente la actividad: crearla formalmente y difundirla abiertamente. Este punto es un pendiente más de la LX Legislatura.

4. Conclusiones

Como advertimos al inicio de este documento, el balance presentado no es exhaustivo, pero sí representa un punto de partida y de análisis del trabajo de las dos legislaturas que acompañaron el sexenio de Vicente Fox.

Los avances logrados por la LVIII y LIX legislaturas son importantes, pero resulta fundamental para la profundización de la democracia electoral en México —y para el avance hacia una democracia sustantiva— que la Legislatura LX propicie el diálogo y la búsqueda de acuerdos. Temas como la reelección legislativa inmediata, la reforma del Estado o la regulación del cabildeo fueron debatidos tanto en la LVIII como en la LIX legislaturas, pero con magros resultados. Es tiempo de que se logre un consenso en ambos sentidos.

Otros temas que consideramos fundamentales, como la protección jurídica a grupos vulnerables, particularmente los grupos gay-lésbicos-bisexuales-transgénero (GLBT), ni siquiera fueron objeto de debate en el Congreso de la Unión, sino que fueron discutidos exclusivamente en el ámbito local de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, donde el tema se quedó congelado. Adicionalmente, leyes fundamentales para el avance de los derechos de las mujeres quedaron en suspenso, por lo que resulta apremiante que los y las nuevas legisladoras las retomen y desahoguen a la brevedad.

Aún persiste en México la idea de que los temas mencionados no son prioritarios para el desarrollo del país y los partidos políticos no los han insertado en la agenda del debate legislativo, por no querer asumir eventuales costos electorales. Sin embargo, la experiencia internacional muestra una tendencia a su inclusión en el debate. Nuevamente, las LVIII y LIX legislaturas dejaron ir la oportunidad histórica de avanzar en este sentido; esperamos que la LX haga lo necesario para alcanzar lo que sus predecesoras ni siquiera discutieron.

El proceso electoral de 2006, con su plural resultado en la conformación del Congreso de la Unión, enmarca el inicio de la LX Legislatura y la obliga a incluir la visión de todos los grupos parlamentarios. Los y las integrantes de la LX Legislatura deberán avanzar en la conformación de un nuevo Congreso,

que necesita urgentemente la apertura a la participación ciudadana y el fin del dominio de los intereses partidistas en la agenda legislativa. Sólo así se logrará una verdadera democratización del Congreso, para que éste sea más representativo de la ciudadanía y se consolide así la tendencia hacia la transparencia y rendición de cuentas como principios rectores del trabajo legislativo.

Fuentes de Información

Bibliográficas

- Cárdenas, Georgina, "Perspectivas de género en la LIX Legislatura: Acciones, logros y retos en la Comisión de Equidad y Género", en *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas*, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura/ Ed. Santillana, México, 2006.
- Cepeda, Juan Antonio, David Dávila, y Jorge Romero, *¿Cómo fortalecer la participación de la Cámara de Diputados en el Gasto Público? Agenda de Reformas Presupuestarias que modifican el papel del Legislativo en las Finanzas Públicas*, Fundar Centro de Análisis e Investigación, México, 2005.
- Dworak, Fernando (coordinador), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- Human Rights Watch, *El cambio inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*, México, 2006.
- Lujambio, Alonso, *El Poder Compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana*, Editorial Océano, México, 2000.

Legislativas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Electrónicas

- Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx>
- Senado de la República: <http://www.senado.gob.mx>
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación: www.conapred.gob.mx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público: www.shcp.gob.mx
- Gaceta Parlamentaria, <http://gaceta.diputados.gob.mx>
- Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados, en <http://www.diputados.gob.mx/transparencia.htm>
- Informe de Transparencia de la Cámara de Diputados 2004-2004, en <http://www.diputados.gob.mx/transparencia.htm>
- Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en: <http://www.conapred.org.mx/Noticias/noticiasTextos/profinalMayo11.pdf#search=%22Programa%20Nacional%20para%20Prevenir%20%20Eliminar%20la%20Discriminaci%C3%B3n%22>
- Monitor Legislativo, http://www.monitorlegislativo.org/congreso_glosario.php
- Informes de Trabajo de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, en: http://desarrollo.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/003_comisiones/001_ordinarias/justicia_y_derechos_humanos/informes
- Informe de la Actividad Legislativa de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, en: <http://www.senado.gob.mx/content/sp/com/content/estatico/content/comisiones/19/19.pdf>
- Presentación del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_adelanto_de_las_mujeres_y_la_equidad_de_genero/a_presentacion
- Agenda 2006 de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en: <http://www.cndh.org.mx/lacndh/agendadh/ag2006.pdf>
- Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México 2003, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones para los Derechos Humanos en México, en: http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh_2003/diagnosticoCompleto.pdf

