

Instituto Tecnológico Y de Estudios Superiores de Occidente

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos
Maestría en Política y Gestión Pública



**EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS
DEL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO**

(Noviembre 2018 a Octubre 2021)

TRABAJO RECEPCIONAL que para obtener el **GRADO** de
MAESTRA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

Presenta: **MONICA BARBA RUVALCABA**

Tutor **DR. ALBERTO BAYARDO PÉREZ ARCE**

Tlaquepaque, Jalisco. 29 abril de 2022.

Contenido

INTRODUCCIÓN	4
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	7
1.1 CONTEXTUALIZACIÓN.....	7
1.2 PREGUNTA	16
1.3 OBJETIVO	16
1.4 JUSTIFICACIÓN	16
2. MARCO TEÓRICO.....	18
2.1 COMISIONES LEGISLATIVAS Y SU SIGNIFICADO	18
2.2 APORTACIONES SOBRE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS	20
2.3 METODOLOGIAS Y ANALISIS DEL DESEMPEÑO.....	24
2.3.1 INICIATIVAS DE LEY	27
2.3.2 PLANES DE TRABAJO	29
2.3.3 TRANSPARENCIA	31
3. DISEÑO METODOLÓGICO	35
4. RESULTADOS	40
DISCUSIONES	51
5. Conclusiones y Recomendaciones	53
VI. REFERENCIAS	59

RESUMEN

Los Congresos locales en México, han sido poco analizados por los expertos legislativos; la mayoría de sus estudios atienden la Cámara de Diputados y la de Senadores.

El presente trabajo de obtención de grado pretende abonar al conocimiento de los Congresos locales, y presenta una metodología para evaluar el desempeño de las comisiones legislativas del Congreso del Estado de Jalisco, debido a que en ellas se lleva a cabo la labor legislativa, mediante el análisis y discusión de los temas o asuntos que se les turnan, usualmente entre diputados, y a veces con expertos en los temas, a quienes se invita para contar con mejores elementos de dictamen, y en su caso, construir un diálogo entre las minorías y mayorías, para que posteriormente el dictamen pueda ser discutido y votado en las sesiones del pleno.

La evaluación se realizó con información obtenida de la página oficial del Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Los rubros evaluados fueron las iniciativas procesadas, los planes de trabajo y la transparencia en la realización de las labores de las comisiones legislativas.

Los resultados de la evaluación muestran que son pocas las comisiones legislativas en las que se da un análisis de los temas de manera equilibrada, sólo se enfocan en temas de reglamentos y no sociales, así como falta de transparencia en sus planes de trabajo y la manera en que votan. Por lo tanto, se recomienda realizar modificaciones a su Ley Orgánica para dar obligatoriedad a la transparencia en esas cuestiones.

Palabras clave:

Congreso del Estado de Jalisco, Comisiones legislativas, Iniciativas de Ley, Legisladores, Desempeño Legislativo.

INTRODUCCIÓN

El objetivo del trabajo de obtención de grado que aquí se presenta es evaluar el desempeño del Poder Legislativo en Jalisco, particularmente el de sus Comisiones Legislativas, debido a la importante labor que se realiza en ellas, puesto que, entre otras actividades, en ellas se elabora el dictamen de las propuestas de modificación de ley o acuerdos que los diputados presentan, para posteriormente ser votados por sus integrantes y finalmente ante la asamblea.

Poco se ha desarrollado el análisis o evaluación de las comisiones legislativas, siendo claves en el proceso para la creación o modificación de una ley, y con esto contribuyen al buen desempeño del Congreso del Estado.

Por eso es necesario evaluar el desempeño de las comisiones legislativas, para tener un mejor entendimiento de su función dentro de la actividad legislativa, para lo cual es necesario desarrollar algunos criterios ayuden a valorar su contribución.

Se presentarán diversos aspectos a evaluar, respecto a la conformación de las comisiones y su trabajo en cada una de ellas, debido a que algunas tienen un mayor número de dictaminación por los temas a tratar; alguno de los posibles criterios podrías ser un buen desempeño en el trabajo y elaboración de los proyectos de dictamen, se debe considerar el perfil en el momento de la designación del titular del Órgano Técnico, temporalidad del nombramiento, personal adecuado para el desarrollo del trabajo, evaluación a los asesores que ya se encuentran en el poder legislativo, se incluye la participación de los ciudadanos al momento de hacer el dictamen, cumplimiento con el programa anual de trabajo, son algunos de los posibles rubros para poder elaborar la herramienta de evaluación.

El análisis abordará las 21 comisiones que conformaban al Poder Legislativo de Jalisco en la LXII Legislatura, buscando los rubros necesarios para la evaluación, para mejorar la calidad del trabajo legislativo, obteniendo beneficios directos a los ciudadanos.

En el capítulo de contextualización nos encontraremos con un detalle breve del sistema político que se tiene actualmente en México, respecto a lo que se refiere al Poder Legislativo, conformado por el Congreso de la Unión o la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y los Congresos locales en cada una de las entidades federativas del país, y la importancia y distribución de cada una de las comisiones legislativas.

Por otra parte, encontramos el desglose de la función que tienen las comisiones legislativas, debido a que en este órgano es donde se reciben las iniciativas que presentan cada uno de los y las diputadas ante la asamblea éstas sea turnada a la comisión legislativa correspondiente de acuerdo al asunto a tratar para que este sea discutido por parte de los integrantes que representan a un grupo político y tengan el debido proceso de análisis, discusión y dictaminación.

Por lo tanto, nos encontramos que, para tener un mecanismo de evaluación para las comisiones legislativas, diversos autores mencionan que los Congresos Locales, deben de ser un Parlamento Abierto, y tener disponible toda la información en el momento de la discusión de los temas para que la ciudadanía los pueda consultar, pero en ocasiones éstas han sido omisas debido a que su desempeño no es sancionado por ninguna instancia interna. También se evalúa las actividades que va a desarrollar cada una de las comisiones legislativas.

Para poder desarrollar cada uno de los criterios que anteriormente se mencionan, se utilizara un formulario para realizar la base de datos para observar si se tiene el cumplimiento con los criterios a evaluar, los cuales serán:

- Iniciativas de Ley

- Presentadas
- Concluidas
- Congeladas
- Planes de Trabajo
 - Lista de Actividades
 - Objetivos
 - Metas
- Transparencia en la información.
 - Minuta de decreto
 - Votaciones
 - Publicación de los decretos y acuerdos a votar en la Gaceta Parlamentaria
 - Número de reuniones

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 CONTEXTUALIZACIÓN

El sistema político de México tanto federal como estatal, está conformado por tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Ejecutivo, consiste en el ámbito federal por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; y en el ámbito local el Gobernador de cada estado de la República.

El Poder Judicial, es el órgano que aplica las normas y los principios jurídicos para la resolución de conflictos, en todos los ámbitos del Derecho y la interpretación de las Leyes en temas civil, penal, constitucional, mercantil, laboral, administrativo, fiscal, procesal entre otros.

El Poder Judicial, es el órgano que aplica las normas y los principios jurídicos para la resolución de conflictos, en todos los ámbitos del Derecho y la interpretación de las Leyes en temas civil, penal, constitucional, mercantil, laboral, administrativo, fiscal, procesal entre otros.

El Poder Legislativo, consiste en el ámbito federal por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores; en lo local están los Congresos Locales.

En el glosario de la página del Sistema de Información Legislativa (2022) explica que el Congreso de la Unión tiene como facultades, la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación; revisión de la Cuenta Pública del año anterior; aprobación del Plan Nacional de Desarrollo; y la ratificación de los funcionarios federales establecidos en la Constitución.

La integración de la Cámara de diputados, la cual está conformada por diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, los diputados de mayoría relativa son de elección popular, es la persona elegida que obtenga el mayor número de votos emitidos. Para los diputados de representación proporcional, los electores no votan

directamente por una persona, sino por un partido político, este voto que emiten los ciudadanos suma al partido, a una lista de candidatos indirectos, si el partido alcanza cierto número de votos de los totales emitidos en las elecciones.

En el Congreso de la Unión, el Poder Legislativo se integra por 500 diputados y diputadas, 300 de ellos electos por el principio de mayoría relativa en igual número de distritos uninominales y 200 electos por el principio de representación proporcional, por cada diputado titular o propietario se elige un suplente, está se renueva cada tres años.

La Cámara de Diputados está conformada por comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura. Tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio.

En la Cámara de diputados federales existía la “gran comisión”, que se formaba con los coordinadores de cada una de las diputaciones de las entidades federativas, pertenecientes a la mayoría absoluta de diputados de un mismo partido Político, el cual tenía el control de las actividades legislativas por parte del partido mayoritario; posteriormente se realiza una reforma de 1944 a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política designa que diputados, formaran las Comisiones de trabajo y Comités. (Cámara de Diputados, 2022)

Aún con la reforma, todavía hasta el año 2013, existía esta Gran Comisión en los estados de Baja California, Oaxaca, y Estado de México entre otros. Puente Martínez (2018), explica cómo ha sido esta transformación debido a la modificación de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, y cómo, después, los congresos locales se vieron obligados a realizar las mismas modificaciones; dicho Congreso de la Unión:

Aprobó una nueva Ley Orgánica del Congreso y, en consecuencia, los congresos locales se vieron presionados por los partidos políticos de oposición para

rediseñar sus reglas internas, órganos, procedimientos y funciones para incorporar a todas las fuerzas políticas que hasta entonces se encontraban subrepresentadas en los órganos de gobierno.

Por lo anterior, la conformación interna del Congreso de la Unión, actualmente la Legislatura LXV, está conformada por 47 comisiones ordinarias, la cual está integrada como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1

<i>Conformación de las Comisiones Ordinarias, del Congreso de la Unión Legislatura LXV(2021-2024)</i> Asuntos Frontera Norte	Infraestructura
Asuntos Frontera Sur	Jurisdiccional
Asuntos Migratorios	Justicia
Atención a Grupos Vulnerables	Juventud
Cambio Climático y Sostenibilidad	Marina
Ciencia, Tecnología e Innovación	Medio Ambiente y Recursos Naturales
Comunicaciones y Transportes	Movilidad
Cultura y Cinematografía	Pesca
Defensa Nacional	Presupuesto y Cuenta Pública
Deporte	Protección Civil y Prevención de Desastres
Derechos de la Niñez y Adolescencia	Pueblos Indígenas y Afromexicanos
Derechos Humanos	Puntos Constitucionales
Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial	Radio y Televisión
Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria	Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento
Economía, Comercio y Competitividad	Reforma Política-Electoral
Economía Social y Fomento del Cooperativismo	Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
Energía	Relaciones Exteriores
Federalismo y Desarrollo Municipal	Salud
Ganadería	Seguridad Ciudadana
Gobernación y Población	Seguridad Social
Hacienda y Crédito Público	Trabajo y Previsión Social
Igualdad de Género	Transparencia y Anticorrupción
Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	Vivienda
Zonas Metropolitanas	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la página de Congreso de la Unión, <https://www.diputados.gob.mx/comycom.htm>

El sistema de Información Legislativa define que los Congresos locales en México, son:

Órganos en el que se deposita el Poder Legislativo de una entidad federativa. En México los congresos locales son unicamerales ya que se integran sólo por una Cámara de Diputados” (2022)

En la tabla 2, se muestra el número de comisiones que tiene cada uno de los congresos locales, en las 31 entidades federativas, a excepción de Jalisco, que será nuestro objeto de estudio, en el cual se analizarán, más adelante, algunos aspectos de las comisiones.

Tabla 2

Conformación de comisiones legislativas de los Congresos locales (2021-2024)

Estado	Número de Comisiones
Aguascalientes	27
Baja California	26
Baja California Sur	33
Campeche	33
Chiapas	42
Chihuahua	30
Ciudad de México	45
Coahuila	25
Colima	17
Durango	41
Estado de México	36
Guanajuato	23
Guerrero	34
Hidalgo	32
Michoacán	28
Morelos	31
Nayarit	18
Nuevo León	26
Oaxaca	35
Puebla	36
Querétaro	24
Quintana Roo	29
San Luis Potosí	21
Sinaloa	27
Sonora	35
Tabasco	16
Tamaulipas	32
Tlaxcala	24
Veracruz	40
Yucatán	19
Zacatecas	30

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de cada una de las páginas de los Congresos locales de los 31 estados.

Por otra parte, haciendo referencia al Congreso de Jalisco, en su artículo 71 de su Ley Orgánica, establece:

Las comisiones legislativas son órganos internos conformadas por diputados y diputadas, tienen por objeto el conocimiento, estudio, análisis y dictamen de las iniciativas y comunicaciones presentadas a la Asamblea, dentro del procedimiento legislativo que establece esta ley y el reglamento.

Tabla 3

Conformación de los cuerpos legislativos (2021-2024)

	Número de Integrantes	Número de Comisiones Legislativas
Congreso de la Unión	500	47
Senado de la República	128	47
Congreso del Estado de Jalisco	38	21

Nota. Esta tabla muestra la dimensión de la integración de los órganos legislativos en el ámbito federal y local.

En la Legislatura LXII se realizó una modificación a la Ley orgánica del Poder Legislativo, consistente en la reducción del número de Comisiones, pasando de 36 a 21, estipulando que cada comisión tendrá un Órgano Técnico.

De acuerdo a la exposición de motivos del dictamen, menciona que la reducción de comisiones se debe a que los diputados llegan a formar parte de hasta 10 comisiones y 3 Comités al mismo tiempo, cabe la posibilidad de faltar a las reuniones de trabajo debido a que se llegaban a empalmar los horarios, por lo que, al hacer la reducción de comisiones, permitirá que un dictamen pueda estar mejor integrado.

“Teniendo como objetivo primordial de implementar un modelo y estructura en cuanto a sus comisiones, es lograr que las actividades de los Diputados integrantes de la legislatura en turno se puedan empalmar y así lograr que todos los temas e iniciativas tengan un estudio que resulte de calidad, buscando siempre los intereses de carácter social”. (INFOLEJ47LXII)

Las comisiones tienen la responsabilidad de realizar y atender los asuntos relacionados en cada una de las comisiones, en su caso realizar el estudio, y la dictaminación, así como realizar programas, proyectos y políticas públicas, según sea el respectivo caso.

Lo que se puede observar las comisiones legislativas, han tenido modificaciones con el paso del tiempo, de acuerdo a las funciones y la conformación de las Cámaras, se puede observar que éstas tienen el control de todo el trabajo legislativo que se realiza para el análisis y discusión de una Ley para ser integrada o modificada, que tenga relevancia para algún asunto de interés público.

A continuación, seguiremos explicando porqué el trabajo interno que se realiza en las Comisiones legislativas es importante para el Congreso del Estado de Jalisco. Las discusiones que se llevan a cabo en las comisiones legislativas, se encuentran en las minutas de decreto a través de la página del Congreso del Estado, en el aparato de INFOLEJ, lo cual permite que las y los ciudadanos puedan leer e inclusive realizar aportaciones.

El problema existente en cuanto a las comisiones legislativas es la falta de herramientas para evaluar el desempeño de éstas, debido a que a lo largo del tiempo diversos autores sólo se han enfocado a desarrollar un método de análisis para los Congresos en su conjunto y no de los procesos internos. De ahí que surge la pregunta que se plantea a continuación, con su respectivo instrumento de evaluación que se desarrollará en el apartado de diseño metodológico.

Las Comisiones de un Congreso tienen un papel importante para el trabajo legislativo, concretamente en el Congreso del Estado de Jalisco en su legislatura LXII, en las comisiones legislativas es donde se realiza un trabajo minucioso de política, debido a que las iniciativas presentadas por cada uno de los legisladores se derivan a la comisión

correspondiente para que el órgano técnico realice el proceso de dictaminación para que se pueda convertir en ley o en algún punto de acuerdo.

El trabajo al interior de las comisiones legislativas en el Congreso de la Unión o en los Congresos Locales, se analiza poco mediante algunos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que sólo se han limitado a evaluar su efectividad en el número de iniciativas dictaminadas por los integrantes.

Las comisiones se confrontan ideas, ideologías y experiencias, para luego emitir un dictamen legislativo que englobe cuestiones de interés nacional para ser aprobadas, modificadas o desechadas por el pleno. Es por ello que su trabajo es de bastante valor, ya que celebran reuniones con servidores públicos o con expertos sobre cierta materia a estudiar. (Muro Ruiz, 2008)

Béjar Algazi y Bárcena Juárez (2016), mencionan que las comisiones legislativas o permanentes del Congreso mexicano, ha sido un tema poco analizado por los especialistas, debido a que las facultades que la norma tenía para legislar, solo tenía un dominio exhibido por el Ejecutivo federal sobre cualquier decisión relativa a la legislación.

Por lo que es importante tener una herramienta de evaluación, para observar que se dé el cumplimiento por parte de las autoridades y hacer un escrutinio a profundidad, para generar temas que tengan calidad en el trabajo legislativo y que estos tengan relevancia y trascendencia para la sociedad que gobierna.

Debido a que el trabajo de las comisiones consiste en procesar información, discusión de los temas que presentan los diputados o los partidos políticos, e internamente se define la propuesta del texto que se debe aprobar por la mayoría de los integrantes para la aprobación en el Pleno y si se requiere llegan a persuadir a los legisladores que tienen una postura en contra.

Por lo tanto, al tener una herramienta de evaluación de las comisiones en el Congreso, se pueda llegar a tener una mayor competitividad en la calidad de iniciativas presentadas y dictaminadas, con lo cual se genere una profesionalización del órgano técnico; porque se puede llegar a tener errores en el proceso de dictaminación o en su caso, poco interés de los legisladores haciendo cambios jurídicos de poca trascendencia para solo cumplir con el requisito de presentar o hacer un mínimo de dictámenes, y que estos legislen para impulsar su carrera política y no la modificación de acciones reales que demande la ciudadanía.

Por ello es necesario buscar un mecanismo de fortalecimiento del área para que los asesores y diputados que conforman las comisiones entreguen a la asamblea dictámenes sin errores que previamente se pueden evitar, así como un conocimiento general del tema o en su caso saber realizar la adecuada búsqueda de la información.

Rodríguez Ruiz, señala en referencia a los trabajos que se han realizado, donde solo se han observado ciertas características, son las siguientes:

La productividad legislativa (asuntos presentados/asuntos dictaminados) como el indicador por excelencia para medir el desempeño legislativo; pero en la actualidad tiene mayores funciones como son las de expedir y modificar leyes (actividad legislativa en sentido estricto), es decir, los parlamentos de los regímenes democráticos ejercen importantes tareas de control, vigilancia, evaluación y de representación como consecuencia de su naturaleza plural. (2015)

Poniendo de ejemplo como lo expresa Eliseo Muro(2008), explica que el Congreso de la Unión, realizó una reestructuración para acabar con la obesidad de las comisiones, determinando eliminar varias y reubicar sus funciones, así como dar un nuevo impulso al servicio civil de carrera, permitiendo eficientar el presupuesto y el personal administrativos.

Buscando un parlamento abierto, los congresos se han vuelto observables ante diversos actores de la sociedad, debido a que, en el recinto se toman diversas decisiones, así lo explican los autores Martínez López, Mirón Lince y Zepeda (2017).

Se definen los alcances de las políticas públicas, aunado al creciente protagonismo y exigencia de la sociedad hacia sus representantes, se ha traducido, a su vez, en un cambio sustantivo en su relación con los otros órdenes y niveles de gobierno, así como con la sociedad. Hoy hay más reflectores apuntando al Congreso; distintos actores económicos, sociales, políticos, los medios de comunicación y la ciudadanía, siguen más de cerca el trabajo que realiza el Congreso. (López, Lince, Zepeda, 2017)

Por lo tanto, las comisiones se centran en un trabajo técnico de dictaminación, y no sólo de una manera jurídica. En las comisiones no sólo se realiza un trabajo dictaminador, como parte de las funciones de un congreso que tiene el poder de legislar, controlar y deliberar mediante el diálogo entre las mayorías y las minorías con el fin de tener un acuerdo respecto a los intereses de la comunidad, Muro Ruiz (2008), nos menciona que esto se lleva a cabo en el trabajo de las comisiones, pues constituye uno de los temas de mayor interés en el derecho constitucional y parlamentario. En consecuencia, la Constitución Política delega a favor de las comisiones ciertos actos legislativos para constituir las decisiones que más tarde serán llevadas al pleno.

Esto conlleva que la labor legislativa sea repartida para que sea más eficaz y realizar más fácilmente el análisis de diversos documentos que se proponen desde los legisladores, gobernador, entes municipales o peticiones ciudadanas.

A continuación se plantea la pregunta que surge en cuanto al desempeño de las comisiones legislativas; así mismo se redacta el objetivo y la justificación de este trabajo.

1.2 PREGUNTA

¿Cuáles son los criterios que se deben utilizar para evaluar el desempeño de las Comisiones Legislativas del Congreso del Estado de Jalisco?

1.3 OBJETIVO

Elaborar un instrumento que permita evaluar y calificar el desempeño de las comisiones legislativas.

1.4 JUSTIFICACIÓN

Por lo que podemos observar es importante evaluar el desempeño de las Comisiones Legislativas, debido a que es el espacio donde se analizan y se debaten las iniciativas de cualquier tema; en ocasiones funciona como un espacio de negociaciones y consensos entre distintos grupos políticos, además de debatir a profundidad por un determinado tiempo, llegando a un acuerdo, antes de pasarlo al Pleno de una manera más eficaz.

En las Comisiones Legislativas, de acuerdo a sus funciones, el trabajo puede ser más productivo que una discusión en el Pleno, con la intervención de todos los legisladores, a través de los órganos técnicos se puede llegar a tener un conocimiento de los asuntos turnados para su estudio, y agilizar el procedimiento legislativo en caso de que se requiera debatir un tema, así mismo, es un espacio importante para que los ciudadanos puedan acercarse a los legisladores para debatir un tema de su interés.

Las Comisiones de un Congreso, tienen un papel importante, debido a que las iniciativas presentadas por cada uno de los legisladores, se derivan a la comisión correspondiente para que el órgano técnico realice el proceso de dictaminación para que se pueda convertir en ley o en algún punto de acuerdo.

Por lo que el desarrollo de un mecanismo de evaluación es importante, para observar su desempeño, y el trabajo que se está realizando en el interior de las comisiones, debido a su importante función para realizar consenso y desarrollo de políticas públicas.

2. MARCO TEÓRICO

Como hemos visto hasta este momento, donde se puede observar que las comisiones legislativas, son las encargadas de analizar temas de carácter social, para realizar alguna modificación a la constitución o reglamentos.

Además, es donde se realiza el trabajo interno de consenso y reuniones con los diputados de las representaciones de los grupos políticos, y hasta este momento no ha existido una herramienta que realice un escrutinio a profundidad de cómo es desarrollado el trabajo interno de las comisiones.

Por lo tanto, es de suma importancia generar una herramienta que permita conocer como ciudadanos, el trabajo legislativo interno y no sólo el que es presentado en lo general a través de los diputados en la Asamblea, en cada sesión plenaria.

2.1 COMISIONES LEGISLATIVAS Y SU SIGNIFICADO

Comenzando desde la etimología de la palabra “comisión”, desde la expresión latina *sommissio-comissionis*, que significa “encargar o encomendar a otro en forma oral o escrita el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa” y el vocablo “comité” que también es un sinónimo, proviene del latín *committere*, el cual designa a un grupo de personas que se nombran para una tarea, llamados comisionados, así lo expresa Muro Ruiz (2018).

Por comisión, se refiere a la integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras quienes, por especial encargo de la misma estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva. (Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Interior, del Congreso de la Unión, (2020).

Paoli Bolio (2013) explica que las comisiones se definen como:

Formas de organización que adoptan las cámaras para la realización de las actividades técnico-legislativas y de fiscalización; constituyen la esencia del trabajo legislativo y colaboran con el análisis y dictamen de las iniciativas de ley, decreto o acuerdo, que son sometidos a su consideración, así como con la elaboración de informes, opiniones o resoluciones.

Las comisiones para Dworak, son:

Instancias que tienen un trabajo especializado, se conforman de manera plural y su finalidad es conocer acerca de un asunto que deberá ser estudiado de forma exhaustiva durante un tiempo perentorio. Hay iniciativas que pueden quedar detenidas según el número de comisiones de dictamen a las que se envían, e incluso por decisión de su respectivo presidente. (2017)

La definición de lo que es una Comisión Legislativa, está tomada tanto de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Jalisco y del Servicio de Investigación y Análisis División de Política Interior, del Congreso de la Unión como del diccionario Universal de Términos Parlamentarios.

Por su parte el Congreso del Estado de Jalisco explica que las comisiones legislativas son:

Órganos internos del Congreso del Estado, que, conformadas por diputados y diputadas, tienen por objeto el conocimiento, estudio, análisis y dictamen de las iniciativas y comunicaciones presentadas a la Asamblea, dentro del procedimiento legislativo que establece esta ley y el reglamento. (2022)

En el artículo “La debilidad institucional de los congresos locales”. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo”, escrito por Moisés Pérez Vega (2009), dice que las comisiones parlamentarias son el ámbito donde se realiza la profundización del análisis de los temas que se revisan en los parlamentos y son el ámbito organizacional nodal de toda

asamblea legislativa. Particularmente, los Congresos en México, tienen dificultades para contribuir eficazmente en el cumplimiento de las facultades legales encomendadas a los cuerpos legislativos.

La disposición institucional clave que afecta a los sistemas de comisiones es la no reelección legislativa consecutiva. Esta disposición impacta negativamente la estabilidad, especialización e independencia de los sistemas de comisiones. La rotación completa de los legisladores cada tres años, rompe la estabilidad de los miembros y ello causa una escasa especialización. (Pérez Vega, 2009)

La propuesta de Méndez Mandujano, busca establecer que las comisiones legislativas, sean áreas especializadas donde se genere, comparta, analice y se discuta información, para crear políticas públicas y regulación en diversos temas, siendo conformadas por representantes de diversas fuerzas políticas.

En el Poder Legislativo las comisiones componen el aparato de diligencia política y parlamentaria que ayudan a mantener el equilibrio de trabajo entre el Ejecutivo y el Legislativo, por lo que los diversos asuntos presentados en el Congreso, desde lo individual hasta lo colectivo, son tratados por los grupos de trabajo. (Méndez Mandujano)

2.2 APORTACIONES SOBRE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

En el trabajo, ‘La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un Parlamento Abierto’, el analista Fernando Dworak, en su artículo, ¿Se puede evaluar un órgano legislativo? Alcances y limitaciones al seguimiento de los trabajos de los congresos locales, explica que realizar un instrumento de evaluación es un ejercicio de rendición de cuentas.

Es indispensable que fluya la información, tanto positiva como negativa, sobre personas e instituciones, de tal forma que el ciudadano use su juicio al momento de elegir. Una exigencia

que es resultado de una sociedad plural y participativa es el acceso a la información sobre los órganos públicos, de tal forma que se les pueda evaluar (2017).

Como sabemos, las comisiones son poco estudiadas, por lo tanto, en ocasiones no le dan la debida importancia por la propia institución, por lo que se genera que sean poco transparentes en su liberación de la toma de decisiones y en la publicación de los dictámenes a discutir.

Existe un análisis de conceptos como la rendición de cuentas, la institucionalización y la transparencia, en el que los autores como Khemvirg Puente, Amparo Casar, Mauricio Merino, nos mencionan que estos son ejes centrales para un buen desempeño, calidad y eficiencia legislativa.

Estos autores, Puente (2018), Casar (2018), Merino (2018), mencionan que para que las comisiones cumplan con los criterios antes señalados, deben ser accesibles para los ciudadanos, los acuerdos, minutas, dictámenes y documentos de investigación, así como la interacción pública por redes sociales, correo electrónico, foros o consultas.

Otro factor importante en el desarrollo de las Comisiones es la falta de profesionalización legislativa inclusive política de la mayoría de los diputados, tomando en cuenta que en cada período hay personal asignado para ayudar a dichas áreas, los diputados y el sistema de comisiones de las cámaras se renuevan, Pérez Vega menciona:

Con comisiones que atraviesan regularmente por una purga cada tres años, para ser reconstituidas con legisladores nuevos e inexpertos, no existen oportunidades reales para la especialización y acumulación de experiencia legislativa. (2009)

En este contexto, el presente documento hace una revisión de una aproximación que existe respecto al análisis de las comisiones legislativas, y establecer criterios que puedan ayudar al funcionamiento de las comisiones, algunas áreas de mejora o recomendaciones a partir de lo encontrado, cómo se puede avanzar en cuestiones como

la rendición de cuentas, el parlamento abierto y hasta qué herramientas pudieran ser complementarias para poder tener un trabajo legislativo de calidad.

El desempeño de las comisiones legislativas no son evaluadas constantemente, por lo que crear los mecanismos de evaluación e instrumentos para mejorar los procesos como productos y resultados que se brindan a la sociedad sean importantes, al mismo tiempo que le permita a la ciudadanía tener una idea de qué tan bien o mal trabajan agencias de gobierno y representantes, Rodríguez Ruiz, (2015).

Existe poca información, debido a que lo que se proporciona es seleccionada por las instancias legislativas, seleccionando sólo algunos rubros dejando fuera ciertos criterios que hacen difícil la evaluación, debido a que en ocasiones no existen lineamientos para presentar los informes, lo cual resulta difícil de hacer comparativas y medir la eficacia, Rodríguez Ruiz. (2015)

Por otra parte, autores como Paoli(2009), Dworak (2017), Pérez Vega(2009), Méndez Mandujo(2017) y Mora-Donatto(2009), nos explican que las comisiones son una forma que los diputados tienen para organizarse y poder realizar la discusión de las actividades técnico-legislativo y de fiscalización, así como el conocimiento, estudio, análisis y dictamen de las iniciativas, así como un equilibrio de trabajo entre el Ejecutivo y el Legislativo, para poder crear políticas públicas y regulación en diversos temas.

Estos mencionan que los diputados deben dar a conocer su trabajo que realizan en las comisiones, para que la ciudadanía se de cuenta del trabajo que están haciendo, porque no solo legislan, sino cumplen otro tipo de funciones.

Tres autores que escriben sobre la rendición de cuentas e institucionalización son Khemvirg Puente (2018) con su publicación “Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización”, así como del artículo publicado por el mismo, Ma. Amparo Casar e Ignacio Marván (2010) “La rendición de cuentas y el poder legislativo”.

Khemvirg Puente Martínez, habla de la evaluación del trabajo legislativo para formar una institucionalización que impulse la calidad y eficiencia en los temas que inciden en la ciudadanía de los estados.

La institucionalización legislativa puede ser considerada por algunos un indicador relevante de la calidad de las democracias y de la efectividad del modelo de representación democrática, ya que, si una legislatura desarrolla capacidades para desempeñar sus funciones con mayor efectividad, entonces será capaz de influir en la agenda pública (2018).

Los Congresos cada día realizan más actividades por lo que aumenta su importancia en la sociedad y su influencia, por lo tanto, los cuestionamientos aumentan sobre su desempeño. Sin embargo, la percepción de la sociedad mexicana de su Congreso es una de las instancias gubernamentales que menos trabaja, por arriba de los partidos políticos, de acuerdo con la encuesta de Consulta Mitovsky (2015), que nos presenta Rodríguez Ruíz.

Flores Imer B, Issa Luna Pla y Khemvirg Puente (2018) mencionan que la participación ciudadana es importante, y que se le tiene que generar un espacio, porque se puede tomar la opinión de expertos o recurrir a ellos como asesores legislativos, así como dar la oportunidad a cualquier ciudadano interesado de aportar alguna información que considere pertinente para el proceso.

Ruiz Muro, presenta en su obra “Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión”,

Deben fortalecer estas áreas como cuerpos especializados que intentan superar las diferencias, en grado de preparación técnica y de información entre la asamblea legislativa y el aparato gubernamental del Poder Ejecutivo, debido que se tiene un control y responsabilidad sobre las acciones gubernamentales y del procedimiento legislativo. (Muro, 2008)

El funcionamiento del Congreso se encuentra en constante cambio, así lo explican algunos autores:

Ahora los diputados son menos legisladores y más representativos y fiscalizadores. La sociedad mexicana busca un Congreso más abierto, con mecanismos de participación efectiva, que informe y rinda cuentas, que dé resultados, siendo accesible la información y transparente los procesos y recursos presupuestales asignados a sus funciones y estructuras (López, Lince y Zepeda 2017)

El parlamento (Congreso) es fundamental para la democracia, entonces el éxito o fracaso en su desempeño estará dado por sus contribuciones al fortalecimiento de la misma a través del ejercicio de sus principales funciones (Rodríguez Ruiz, 2017).

2.3 METODOLOGIAS Y ANALISIS DEL DESEMPEÑO

El trabajo que presentó la Organización la Red Latinoamericana que publicó en 2014 el último Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, respecto a las comisiones legislativas, abordan temas como la asistencia a las sesiones de la comisión, las votaciones, las versiones estenográficas de las sesiones y los documentos que registre la memoria legislativa de las comisiones.

Así mismo, el documento, refiere que no se ha hecho una evaluación exacta de las comisiones, ni a ninguna institución representativa debido a que no hay mecanismos de estimación que indiquen más que valoraciones cuantitativas.

Méndez Mandujano, sugiere que se debe realizar detalladamente el proceso de trabajo de cada uno de sus miembros, con:

Una “lista de verificación” sobre cada una de las iniciativas, el número de integrantes o staff que tiene cada comisión, las votaciones y sobre todo la asistencia de los senadores a las reuniones, así como los resultados que en su conjunto aprueben (2017)

Diversas organizaciones han presentado diversos análisis con indicadores para diagnosticar las actividades del Congreso de la Unión y los mecanismos internos que los conforman.

Por su parte La Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL), que realiza trabajos por la promoción de la transparencia, el acceso a la información y la responsabilidad en los poderes legislativos, propone una herramienta de medición periódica, independiente y objetiva acerca de la existencia, la efectividad de las políticas públicas, mecanismos de transparencia y participación ciudadana en los poderes legislativos de Latinoamérica.

Para la evaluación del RLTL, el nivel de transparencia legislativa del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos resulta insatisfactorio respecto del estándar óptimo esperado, debido a que uno de los aspectos a evaluar es la legislación de la transparencia, menciona que el poder legislativo publica información sobre su funcionamiento, el marco legal, su presupuesto, y las contrataciones, entre otros. Sin embargo, la información no está en formatos accesibles e intuitivos que permitan su visibilidad, consulta y uso por parte de las personas; y la información presupuestaria del propio Congreso es donde se obtienen los niveles más bajos de transparencia. Por su parte Alianza para el Parlamento Abierto, realizó un análisis llamado Diagnóstico de Parlamento Abierto en México, en el que busca evaluar diversas variables para dar cumplimiento al Parlamento abierto, algunos de los rubros que evaluaron fueron los siguientes:

1. Derecho a la información;
2. Participación ciudadana y rendición de cuentas;
3. Información parlamentaria;
4. Información presupuestal y administrativa;

5. Información sobre legisladores y servidores públicos;
6. Información histórica;
7. Datos abiertos y no propietarios;
8. Accesibilidad y difusión;
9. Conflictos de interés;
10. Legislan a favor del gobierno abierto.

El cumplimiento de los mismos se valoró de manera binaria con 1 (uno) si se cumple con los requerimientos definidos por las variables y 0 (cero) si no lo hace. Un porcentaje de cumplimiento cercano a cien por ciento indica que la institución legislativa cuenta con las cualidades mínimas deseables para considerarse un Parlamento abierto.

En este contexto, el presente documento hace una aproximación respecto al análisis de las comisiones legislativas y con ello establecer criterios que puedan ayudar al funcionamiento de las comisiones, áreas de mejora o recomendaciones a partir de lo encontrado, cómo se puede avanzar en la rendición de cuentas, el parlamento abierto y que herramientas pudieran ser complementarias para poder tener un trabajo legislativo de calidad.

Lo que pudimos observar por parte de la organización de Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL), hace referencia algunos posibles metodos, como es la asistencia, votaciones, documentos de registro, que se pudieran utilizar para considerar que una comisión sea transparente, así como indica que estos no se pueden llegar hacer de manera eficaz debido a que la información no es clara y accesible para su consulta.

Por otra parte, nos encontramos con la organización de la Alianza para el Parlamento Abierto, el cual utiliza una metodología accesible, haciendo referencia a un método

binario, dándole un valor a cada concepto, con el que podemos consultar la información con tan solo ver si se encuentra en la página publicada o es omisa.

2.3.1 INICIATIVAS DE LEY

Para Muro Ruiz, la presentación de una iniciativa es el primer acto para desarrollar una reacción ordenada para integrar y expedir una norma jurídica, tiene su raíz etimológica (*initium*), este acto jurídico-legislativo consiste en la facultad que gozan ciertos funcionarios y órganos constitucionales del Estado para exponer un texto normativo en el Congreso de la Unión o en los Congresos estatales, con el fin de seguir un procedimiento constitucional para aprobar una ley.

Este acto de inicio pone en marcha el proceso legislativo; desencadena una serie de actos jurídicos. Ello determina quiénes son los sujetos o cuáles son los órganos que corresponden presentar una iniciativa legislativa al órgano legislador. (Muro Ruiz, 2007. Pp45)

En el artículo, “Iniciativa y Formación de las Leyes”, publicado en la revista jurídica de la UNAM, de igual forma explica que la presentación de un proyecto de ley o decreto proviene sujetos autorizados, de acuerdo con el artículo 71 de la Constitución Federal, menciona que las iniciativas son el primer paso del procedimiento legislativo.

Consiste en la presentación de un proyecto de ley o decreto, proveniente de los sujetos legalmente autorizados para presentarlos y que, de acuerdo con el artículo 71 de la Constitución federal, en México son el presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados. (Morineau, 2001)

En la página del Sistema de Información Legislativa, de la Secretaría de Gobernación, explica que el documento de una iniciativa debe componerse de exposición de motivos, parte normativa y normas transitorias.

En el reglamento de la Cámara de diputados se establece que las iniciativas deben contener:

- Encabezado o título de la propuesta

- Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver
- Argumentos que la sustenten
- Fundamento legal
- Denominación del proyecto de ley o decreto
- Ordenamientos a modificar
- Texto normativo propuesto
- Artículos transitorios
- Lugar
- Fecha
- Nombre
- Rúbrica del iniciador

Toda iniciativa presentada o proyecto de ley, debe ser turnada a Comisiones por conducto de la Mesa Directiva para su análisis y posterior dictaminación.

Fernando Dworak (2017), sugiere que se debe de analizar y tener la información sobre los procesos deliberativos al interior del órgano legislativo, particularmente en las comisiones, si se desea hacer un análisis asertivo. Algunos de los indicadores que éste sugiere son basados en el proceso legislativo, son el número de iniciativas presentadas, número de iniciativas dictaminadas, número de iniciativas aprobadas, tasas de éxito por presentador y tiempos de desarrollo, iniciativas turnadas y carga de trabajo. Agrega que es común a todos los órganos legislativos que muy pocas iniciativas sean dictaminadas porque no son del interés del gobierno o porque los partidos así lo acordaron.

La gran mayoría de los ejercicios que se han venido realizando afirman que se puede medir el desempeño de la institución de acuerdo con el porcentaje de iniciativas aprobadas sobre las presentadas, llevando al equívoco de que existe una “sobreproducción” de iniciativas. (Dworak, 2017)

2.3.2 PLANES DE TRABAJO

Encontramos que el plan de trabajo y la gaceta parlamentaria conforman parte de los rubros para la elaboración de un instrumento de evaluación, sobre el desempeño de las comisiones legislativas. Éstos deben tener ciertas características, así como las de iniciativas de ley para convertirlas en proyectos de dictamen y que también forman parte de esos rubros.

En un artículo publicado por la revista jurídica de la UNAM, “El sistema legal de evaluación de trabajo de las Comisiones Parlamentarias de la Cámara de Diputados”, menciona que los Planes de Trabajo o Programa Anual, que realizan cada una de las comisiones es un instrumento importante debido a que organiza las actividades anuales de una comisión, menciona que en el programa debe tener la totalidad de las acciones que va realizar la comisión, para poder alcanzar la meta y los objetivos de la agenda de la comisión.

En este documento deben incluirse, también, las circunstancias de lugar, tiempo y forma de su realización, sin perjuicio de la posible revisión y modificación del Programa a la vista del desarrollo de sus propias actuaciones (Mora-Donatto, 2022).

Mora-Donatto (2009) en la evaluación que realizó sobre el trabajo de las comisiones de la Cámara de Diputados, con base en el cumplimiento de los programas de trabajo y en función de sus informes y lo que disponen la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, concluye que los representantes deben de comunicar su trabajo, pues en la medida que las comisiones reflejan con mayor claridad lo que hacen y cómo lo hacen, será más fácil que los ciudadanos entiendan que el Poder Legislativo no sólo legisla, sino que cumple otras importantes funciones.

Así como también en los planes de trabajo (Mora-Donatto 2022), menciona que no sólo se debe de delimitar a las funciones legislativas, también se debe informar de los

trabajos de control, comparecencias, seguimiento de planes y programas por parte del Ejecutivo y su administración; pero no existe en la normatividad parlamentaria una regulación de dicho instrumento.

La doctora Cecilia Mora-Donatto (2022), menciona que este documento tiene relevancia porque es el instrumento principal que organiza las actividades anuales de una comisión, cuya orientación rectora se encuentra, concentrada, en la agenda legislativa aprobada por los integrantes de la Comisión.

“En dicho Programa debe inscribirse la totalidad de las actuaciones que tengan como finalidad concretar la agenda y que la comisión acuerde realizar durante el periodo de un año. En este documento deben incluirse, también, las circunstancias de lugar, tiempo y forma de su realización, sin perjuicio de la posible revisión y modificación del Programa a la vista del desarrollo de sus propias actuaciones”. (2022)

Méndez Mandujano (2017), menciona que las actividades en el Senado de la República se registran en los medios que actualmente reflejan el trabajo, como la Gaceta Parlamentaria, el diario de los Debates, la página oficial del Senado, y el Canal del Congreso.

“La Gaceta Parlamentaria, como medio de difusión, tiene el propósito de informar a los legisladores sobre los asuntos a tratar en las sesiones respectivas y que se registran en las minutas, acuerdos e incluso informes por parte de los presidentes de las comisiones”. (pag 36)

La Gaceta Parlamentaria, un mecanismo de transparencia de Parlamento Abierto dentro de los Congresos, en que el Sistema de Información Legislativa (2022), la define, como un órgano oficial de difusión de las cámaras del Congreso utilizado para dar a conocer las iniciativas, dictámenes, convocatorias, comunicaciones y, en general, los asuntos de interés que serán abordados en las sesiones de la Cámara respectiva.

En este mismo sentido Mandujano, menciona que las comisiones y el seguimiento de sus actividades, para el caso del Senado de la República, menciona que, al analizar a

profundidad sobre ellas, es poca la información que se ve reflejada en lo que respecta a datos abiertos e información pública.

2.3.3 TRANSPARENCIA

En el 2020, se escribió un estudio “Diagnóstico de Parlamento Abierto en Yucatán”. Inicia un proceso del 2014 al 2019 con la firma de la Declaración de lanzamiento para el Parlamento Abierto en México. Se aplicaron metodologías cuantitativas y cualitativas para analizar la aplicación del Parlamento Abierto. Dicha aplicación se mantuvo del 2016 hasta el 2019, y es cuando se presenta la iniciativa al Congreso de Yucatán para que sean de carácter obligatorio las prácticas del Parlamento Abierto. En este documento se presentan cuatro dimensiones en referencia a las Comisiones entre las cuales destaca la transparencia en el proceso legislativo, donde se explica:

Sobre la transparencia en las Comisiones, desde un estudio de rendición de cuentas y el poder legislativo en México se menciona que: “Las actividades en Comisiones son poco transparentes, su desempeño no es sancionado por ninguna instancia interna, los reportes sobre sus asistencias no son públicos y los criterios de justificación son aún más discrecionales. (Casar et al 2010:12) (JADE, 2020)

Por su parte, Khemvirg Puente Martínez, une dos conceptos y menciona que la rendición de cuentas es un proceso de transparencia donde debe estar disponible toda la información del proceso y de las tomas de decisiones que se llevan a cabo durante las sesiones para que la ciudadanía las pueda consultar.

La transparencia permite evaluar si el proceso deliberativo se lleva a cabo con estándares de calidad y si existe interlocución con la ciudadanía. Se analizó la existencia de información (mediante actas, informes, televisando reuniones, etcétera) y la interacción pública (por redes sociales, correo electrónico, foros, consultas) (2018).

La transparencia, así como la rendición de cuentas son de suma relevancia para que los ciudadanos estén informados de las actividades que realizan los actores políticos en cada uno de los niveles de gobierno, en este caso, el Poder Legislativo, para que

conozcan lo que las instituciones hacen, así como las modificaciones que se realizan a nivel constitucional, teniendo un impacto tanto cultural, social, como político.

Como se menciona en el párrafo inicial de este apartado, el trabajo se enfoca en las Comisiones Legislativas, siendo su principal objeto de estudio, en el que se analizará la transparencia y rendición de cuentas.

Para Méndez Mandujano (2017), tanto la transparencia como la rendición de cuentas son el eje rector para impulsar leyes sobre el derecho de acceso a la información pública, con el fin de promover una mayor claridad de los asuntos abordados por los representantes, y con esto, buscar la honradez de los funcionarios o representantes y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, incluso con el uso de las nuevas tecnologías de la información.

Esto quiere decir que el trabajo legislativo, que se conforma de acuerdos, minutas, dictámenes y documentos de investigación sean accesibles para los ciudadanos, con lo cual se cumplirá con el mecanismo de transparencia y rendición de cuentas.(Mandujo,2017)

Los criterios que se proponen para realizar la evaluación son que cumplan con los requisitos de transparencia, es decir, los documentos que hacen referencia a los criterios de votación, si es tomada en cuenta la opinión pública como parlamento abierto, foros, consultas públicas, así como la preparación técnica del secretario del órgano técnico para poder desempeñar su cargo. (Dworak, 2017)

Rodríguez Ruiz (2015), explica que para algunos encargados de hacer los informes puede ser relevante registrar una reunión con organizaciones sociales o con grupos de interés, o incluso informar de las gestiones realizadas, otros preferirán no reportar estas y otras actividades por no considerarlas parte de las tareas que debe llevar a cabo un órgano legislativo y se asume que si no se presenta en los documentos oficiales, no se realizó, aunque sí se llevaron a cabo.

Rodríguez Ruiz, enfatizó que el acceso a la información demuestra que sin ella no es posible contrarrestar la corrupción, ni hacer una verdadera rendición de cuentas, tampoco se puede hablar de apertura y transparencia y, en el caso que nos ocupa, no es posible realizar una evaluación del desempeño legislativo de forma integral y objetiva. La cuestión es muy sencilla: sin información no hay evaluación.

Los ciudadanos, están involucrados en el quehacer legislativo y las decisiones que toman sus representantes, así como tener de manera fácil y rápida la información para que estos puedan participar y se genere una buena práctica de transparencia.

Por lo anteriormente expuesto en este capítulo, vimos que se puede evaluar el desempeño de las Comisiones Legislativas a partir de los siguientes factores:

- A. Iniciativas
 - a. Recibidas y/o turnadas
 - b. Concluidas
 - c. Congeladas
- B. Planes de trabajo
 - a. Actividades
 - b. Metas
 - c. objetivos
- C. Transparencia en la información
 - a) Minutas de decreto
 - b) Votaciones
 - c) Publicación de los decretos y acuerdos a votar en la gaceta
 - d) Número de reuniones

Las comisiones legislativas, han sido de poco interes para algunos expertos legislativos, no se le ha dado la importancia necesaria, ni un enfoque critico debido a que poco se sabe del trabajo interno que los legisladores realizan, ya que mayormente lo que se transparenta es la discusión en el pleno en su conjunto de todos los diputados y diputadas reunidos.

Como se ha desarrollado, las comisiones legislativas son el organo interno donde se desarrollan los concesos, discusiones, estudio, analisis, y posteriormente turnar a la

asamblea el proyecto de dictamen de las iniciativas de ley. De ahí la importancia de evaluar estos rubros, que es un trabajo legislativo que se realiza de manera interna.

Durante, estos cuatro años de trabajo en el Congreso del Estado pudimos observar que las comisiones legislativas representaban una riqueza de trabajo que abarca varios ámbitos de la sociedad, para mejorar el bienestar de la ciudadanía. En la búsqueda de los temas tratados en las comisiones legislativas, se encontró que las iniciativas, los planes de trabajo y la transparencia, podrían arrojar resultados, que se verán más adelante, que podrían ayudar a que la ciudadanía se acerque a colaborar con el trabajo, así como a difundir los avances o modificaciones que se realizan a diversas leyes de la Constitución.

Por lo anteriormente expuesto y con los factores encontrados, en el siguiente capítulo desarrollaremos el mecanismo de evaluación para las comisiones legislativas.

3. DISEÑO METODOLÓGICO

Por lo anteriormente expuesto, desarrollaremos un método a través de diversos cuestionamientos con sus respectivas respuestas, para posteriormente revisar minuciosamente la información que nos otorgue la página de nuestro objeto de estudio.

Como vimos en el marco teórico, la Organización la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL), plantea algunos métodos como la asistencia a la comisión, las votaciones, las versiones estenográficas de las sesiones y los documentos que registre la memoria legislativa de las comisiones.

Así como Méndez Mandujano (2017), explica que debe tomarse en cuenta para la evaluación la Gaceta Parlamentaria, el diario de los debates, la página oficial del Senado y el Canal del Congreso, donde quedan registrados las actividades que se desarrollan.

Por su parte, Dworak (2017), cita en su artículo “es indispensable que fluya la información tanto positiva como negativa... de tal forma que se les pueda evaluar”. El mismo autor propone criterios como es la votación, foros, consultas públicas entre otros.

De igual manera, Rodríguez Ruiz (2015), explica la importancia de crear mecanismos de evaluación e instrumentos para mejorar los procesos como productos y resultados que se brindan a la sociedad.

El estudiar las comisiones legislativas del Congreso del Estado de Jalisco, es de suma importancia para profundizar en el quehacer legislativo, además de que la legislatura LXII, realizó un ajuste en sus comisiones con motivo de poder eficientar el trabajo, así como de disminuir el tiempo del cual cada uno de los diputados logre asistir a cada una las comisiones y así atender de manera puntual cada uno de los temas que son asignados a cada comisión.

Por lo anteriormente expuesto, donde hemos explicado la importancia de realizar un análisis y evaluación de las comisiones legislativas en los congresos, pero en particular del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, para que estos puedan obtener un mejor desempeño legislativo.

Como se expuso al principio en México, el sistema político está conformado por tres poderes, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los Congresos han tenido diversas modificaciones y transformaciones, el cual han tenido que desarrollar órganos internos para el funcionamiento de las Cámaras tanto federal como a nivel local, en este caso son las comisiones legislativas.

Debido a que las comisiones legislativas, como lo establece la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Jalisco, son órganos internos que tienen como objeto el estudio, análisis y dictaminación de los proyectos de ley que le son turnados por parte de la Asamblea, además de ser un lugar que permite realizar debates y consensos con los distintos grupos políticos.

Por lo que, para que estas tengan un buen desempeño legislativo, se observaron que se tiene que tener accesibilidad a la información, la transparencia como rendición de cuentas, teniendo los acuerdos, minutas, dictámenes y documentos de investigación accesibles para cualquier ciudadano.

Se analizará el rendimiento de las comisiones legislativas del Congreso del Estado de Jalisco, para conocer si cumplen con sus funciones básicas, en cuanto a un buen desempeño, o si hay deficiencias entorno a la información recabada.

Los factores más relevantes para evaluar el desempeño de una comisión legislativa son las iniciativas de Ley, Planes de Trabajo y la Transparencia en la Información, la cual desarrollaremos una metodología de indicadores de desempeño, se desglosan de la siguiente manera:

A. Iniciativas

- a. Recibidas y/o turnadas
- b. Concluidas
- c. Congeladas

B. Planes de trabajo

- a. Lista de actividades
- b. Objetivos
- c. Metas

C. Transparencia en la información

- a. Minutas de decreto
- b. Votaciones
- c. Publicación de los decretos y acuerdos a votar en la gaceta
- d. Número de reuniones

En cuanto a los criterios de los casos concretos de este trabajo, tenemos preguntas para los planes de trabajo que arrojan la respuesta de SI o NO en cuanto al desarrollo de la lista de actividades, objetivos y metas. En el caso de transparencia, tenemos dos formas de evaluar; una, es ver si CUMPLEN o NO CUMPLEN, con las minutas de decreto y votaciones; ultima, respuestas de SI o NO, en cuanto a la publicación de los decretos y acuerdos a votar en la Gaceta Parlamentaria.

Para el caso del rubro de iniciativas de ley, se realizará una suma para sacar el total de éstas, y posteriormente hacer una comparación entre iniciativas recibidas e iniciativas concluidas, en el que nos arrojará resultados en cuanto al nivel de desempeño de la comisión legislativa, de forma numérica y porcentual.

Para obtener la información se realizó una revisión en la página web del Congreso del Estado de Jalisco, particularmente en la gaceta parlamentaria y la página de INFOLEJ, de plataforma interna de transparencia.

Esto lo aplicaremos a 16 de 21 comisiones legislativas del Congreso del Estado de Jalisco, excluyendo las comisiones de Administración y Planeación Legislativa, Hacienda y Presupuesto, Responsabilidades y Vigilancia y Sistema Anticorrupción,

debido a que la discusión de sus dictámenes no tiene el objetivo de crear políticas públicas y regulación en varios temas, si no de carácter de fiscalización.

En lo que respecta a nuestro rubro de iniciativas de Ley, es de importancia revisar que las comisiones legislativas y los proyectos de ley que le sean turnados por la asamblea, sean estudiadas y aprobadas en su mayoría. El mecanismo para evaluar será sumar el número de iniciativas que se presentan, el número de concluidas y el número de congeladas, cumpliendo con su función. Quien cumpla con un porcentaje mayor del 75%, será la comisión que estará cumpliendo con su trabajo legislativo, en cuanto estudiar, analizar y dictaminar los proyectos de ley, durante los tres años legislativos.

En el caso de los Planes de Trabajo, como se menciona anteriormente también son de carácter importante y no sólo deben desarrollar sus funciones legislativas, también deben de describir e incluir puntualmente cada una de las actividades que la comisión legislativa va a desarrollar, a través de un calendario o cronograma, por lo que para su evaluación se tomaron en cuenta los rubros de fecha en que se reunieron, descripción de la lista de actividades, si contaba con objetivos y metas.

Para analizar el cumplimiento de los rubros de trabajo en las comisiones legislativas, en el rubro de Planes de trabajo, así como en transparencia, en el que hacemos referencia en la plataforma de INFOLEJ, este publicado las minutas de decreto, votaciones y los acuerdos y dictámenes que estarán a discusión, los documentos se encuentren en la Gaceta Legislativa.

Se dio como valor sí o no, a los diversos cuestionamientos para conocer si cumplían con los rubros presentados anteriormente.

Este mecanismo nos dará los resultados, los cuales se presentarán en el siguiente capítulo y nos ayudará a evaluar las comisiones legislativas, y observar que estén

realizando su función de transparencia como un órgano legislativo de Parlamento Abierto, así como el cumplimiento de su función de análisis, discusión y dictaminación.

Los instrumentos que se utilizaron, para obtener los resultados en cuanto iniciativas de ley, planes de trabajo y transparencia, se integran de tal manera, para tener una idea de como las comisiones legislativas, trabajan para realizan acciones que optimicen sus funciones en beneficio de la ciudadanía. Después de revisar los temas expuestos a través de la página web del Congreso del Estado de Jalisco, estos tres rubros se tomaron en cuenta, ya que la información era más accesible. Cuando se observan las iniciativas turnadas y las concluidas vemos la seriedad y el compromiso por parte de las comisiones legislativas, para modificar la Constitución o políticas públicas de carácter social por el bienestar de la sociedad de los jaliscienses, en este caso. Los planes de trabajo, al incluir la lista de actividades, objetivos y metas, reflejan el trabajo que desean realizar los diputados durante el año en curso y así poder darle seguimiento puntual a lo planteado en el desarrollo del documento de éste, convirtiéndose en una herramienta de observación externa por parte de los ciudadanos hacia las comisiones en cuanto a su plan de trabajo anual y los beneficios que estos conllevan.

En cuanto a la transparencia, se busca que las minutas de decreto, votaciones y la publicación de los decretos y acuerdos que se vayan a votar estén publicados en la Gaceta Parlamentaria y de fácil acceso a los ciudadanos para que posteriormente, si así lo desean incluyan sus aportaciones para el mejoramiento de las propuestas de las comisiones legislativas.

4. RESULTADOS

Con el instrumento desarrollado en el capítulo anterior, aplicado a las Comisiones legislativas del Congreso del Estado de Jalisco, se obtuvieron los siguientes resultados:

Para el caso de las iniciativas ley que cada uno de las comisiones legislativas tuvieron un proceso legislativo, podemos observar en las tabla 4, en el caso de las iniciativas presentadas se obtuvo un total de 2,605; la comisión con mayor número de iniciativas presentadas es la Comisión de Estudios Legislativos y Reglamentos con 1,030 proyectos de ley, en donde observamos una gran diferencia con el caso de la Comisión de Gobernación y Fortalecimiento Municipal, con tan solo 12 iniciativas presentadas.

Por otra parte, nos encontramos con el rubro de iniciativas congeladas, se quedaron pendientes del proceso legislativo, para su estudio y dictaminación un total de 249, la comisión de Estudios Legislativos y Reglamentos de 1,038 iniciativas presentadas y para el caso de la Comisión de Desarrollo Productivo y Regional, obtuvo que tan solo 2 iniciativas no se les dio el trámite correspondiente de 35 iniciativas presentadas.

Para el caso de las iniciativas concluidas, se tiene un total de 1,661, en la que observamos que la comisión de Estudios Legislativos y Reglamentos tiene un total de 789 iniciativas concluidas de 1,038 que presentaron, siendo una de las comisiones que mayor número de iniciativas dictaminadas, a pesar de tener un gran número de iniciativas para su estudio, pero también podemos ver el caso de la comisión de Gobernación y Fortalecimiento Municipal, que al tener 8 iniciativas concluidas de 12 que se presentaron, se observa que a pesar de ser pocas las iniciativas más de la mitad se realizó la dictaminación correspondiente.

Así como también se podrá observar en tabla 4, que algunas otras comisiones, a pesar de haberse presentado pocas iniciativas, no lograron concluirse en su totalidad.

Por otra parte, tomaremos las tres comisiones que tienen un mayor número de iniciativas de ley concluidas, de mayor a menor son Estudios Legislativos y Reglamentos con 789 dictámenes de 1,038 iniciativas presentadas, en segundo lugar, se encuentra la comisión de Puntos Constitucionales y Electorales con 127 de 518 iniciativas presentadas y en tercer lugar se encuentra la comisión de Educación, Cultura y Deporte con 114 concluidas de 129 iniciativas presentadas.

Por otra parte, en cuanto a porcentajes de iniciativas concluidas, tenemos que la comisión de Desarrollo Productivo Regional es la más alta, con 94.28 por ciento, seguido por la comisión de Igualdad, Sustantiva y de Género con un 91.89 por ciento, seguido de la comisión de Participación Ciudadana, Transparencia y Ética en el Servicio Público con el 89.28 por ciento.

*Tabla 4
Desglose y porcentaje de iniciativas de ley de cada una de las comisiones legislativas.*

Legislatura LXII (2018-2021)

A) INICIATIVAS DE LEY

Comisiones	Iniciativas Presentadas	Iniciativas Congeladas	Concluidas	Porcentaje concluidas
1. Asistencia Social, Familia y Niñez	112	36	76	67.87%
2. Competitividad, Desarrollo Económico, Innovación y Trabajo	124	42	82	66.12%
3. Derechos Humanos y Pueblos Originarios	45	25	20	44.44%
4. Desarrollo Productivo y Regional	35	2	33	94.28%
5. Educación, Cultura y Deporte	129	15	114	88.37%
6. Estudios Legislativos y Reglamentos	1038	249	789	76.01%
7. Gestión Metropolitana	15	4	11	73.33%
8. Gobernación y Fortalecimiento Municipal	12	4	8	66.66%
9. Higiene, Salud pública y Prevención de las Adicciones	76	18	58	76.31%
10. Igualdad Sustantiva y de Género	74	6	68	91.89%
11. Medio Ambiente, Sostenibilidad, Protección Civil y Resiliencia	67	11	56	83.58%
12. Movilidad y Transporte	62	8	54	87.09%
13. Participación Ciudadana, Transparencia y Ética en el Servicio Público.	28	3	25	89.28%
14. Planeación, Ordenamiento Territorial y de la Gestión del Agua	72	37	35	48.61%
15. Puntos Constitucionales y Electorales	518	176	127	24.51%
16. Seguridad y Justicia	198	93	105	53.03%
Total	2,605		1661	63.76%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la página del Congreso del Estado de Jalisco, <https://www.congreso.jalisco.gob.mx/trabajo/infolej>

Figura 1

Resultados de iniciativas de ley de cada una de las comisiones legislativas del Congreso de Jalisco (2021-2024)

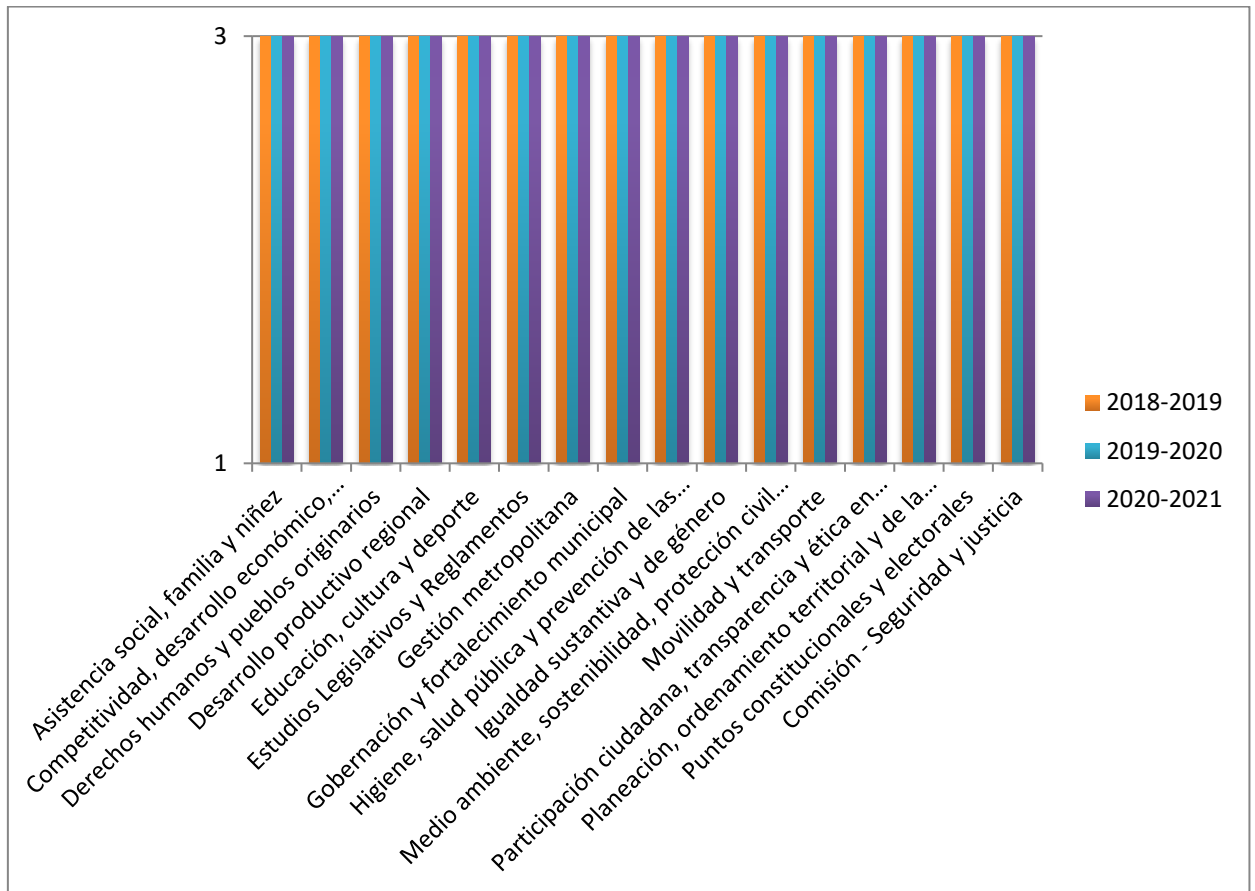


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la página del Congreso del Estado de Jalisco, <https://www.congreso.jalisco.gob.mx/trabajo/infolej>

En cuanto a los Planes de Trabajo, en la figura 2, podemos ver reflejado que cada una de las 16 comisiones legislativas presentó su plan de trabajo para los 3 años legislativos correspondientes, que dura la Legislatura, los periodos 2018-2019, 2019-2020 y 2020-2021. En total, cada comisión presentó un documento por año, lo cual dan 3 documentos por comisión, de ahí que aparezcan los números del 1 al 3, como se muestra en el siguiente gráfico, según el formato:

Figura 2

Cumplimiento de los Planes de Trabajo, publicados por cada año legislativo, como lo marca la Ley Orgánica del Estado de Jalisco.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la página del Congreso del Estado de Jalisco, <https://transparencia.congreso.jalisco.gob.mx/index.php?sujobl=732>

La tabla 5, corresponde al cumplimiento o no de actividades, objetivos y metas, desglosadas por cada año de la legislatura LXII y según la comisión legislativa.

Tabla 4

Desglose por comisión del cumplimiento de actividades, objetivos y metas

Comisión	Año	Lista de Actividades	Objetivos	Metas
Asistencia social, familia y niñez	2018-2019	No	No	No
	2019-2020	No	No	No
	2020-2021	No	No	No
Competitividad, desarrollo económico, innovación y trabajo	2018-2019	Sí	Sí	No
	2019-2020	Sí	Sí	No
	2020-2021	Sí	Sí	No
Derechos humanos y pueblos originarios	2019-2020	Sí	Sí	No
	2018-2019	Sí	Sí	No
	2020-2021	Sí	Sí	No
Desarrollo productivo regional	2018-2019	Sí	Sí	No

	2019-2020	No	No	No
	2020-2021	Sí	Sí	No
Educación, cultura y deporte	2018-2019	Sí	Sí	Sí
	2019-2020	Sí	Sí	Sí
	2020-2021	Sí	Sí	Sí
Estudios Legislativos y Reglamentos	2018-2019	Sí	Sí	No
	2019-2020	Sí	Sí	No
	2020-2021	Sí	No	No
Gestión metropolitana	2019-2020	Sí	Sí	Sí
	2018-2019	Sí	Sí	No
	2020-2021	Sí	Sí	Sí
Gobernación y fortalecimiento municipal	2018-2019	Sí	Sí	No
	2019-2020	Sí	Sí	No
	2020-2021	Sí	Sí	No
Higiene, salud pública y prevención de las adicciones	2018-2019	Sí	Sí	No
	2019-2020	No	No	No
	2020-2021	No	No	No
Igualdad sustantiva y de género	2018-2019	Sí	Sí	Sí
	2019-2020	Sí	Sí	Sí
	2020-2021	Sí	Sí	Sí
Medio ambiente, sostenibilidad, protección civil y resiliencia	2018-2019	Sí	Sí	No
	2020-2021	Sí	Sí	No
	2019-2020	Sí	Sí	No
Movilidad y transporte	2020-2021	No	No	No
	2018-2019	Sí	No	No
	2020-2021	No	No	No
Participación ciudadana, transparencia y ética en el servicio público	2018-2019	Sí	Sí	Sí
	2019-2020	Sí	Sí	No
	2020-2021	Sí	Sí	No
Planeación, ordenamiento territorial y de la gestión del agua	2018-2019	Sí	Sí	No
	2020-2021	Sí	Sí	No
	2019-2020	Sí	Sí	No
Puntos constitucionales y electorales	2020-2021	Sí	No	No
	2018-2019	Sí	No	No
	2019-2020	Sí	No	No
Seguridad y justicia	2019-2020	Sí	No	No
	2018-2019	No	Sí	No
	2020-2021	No	No	No

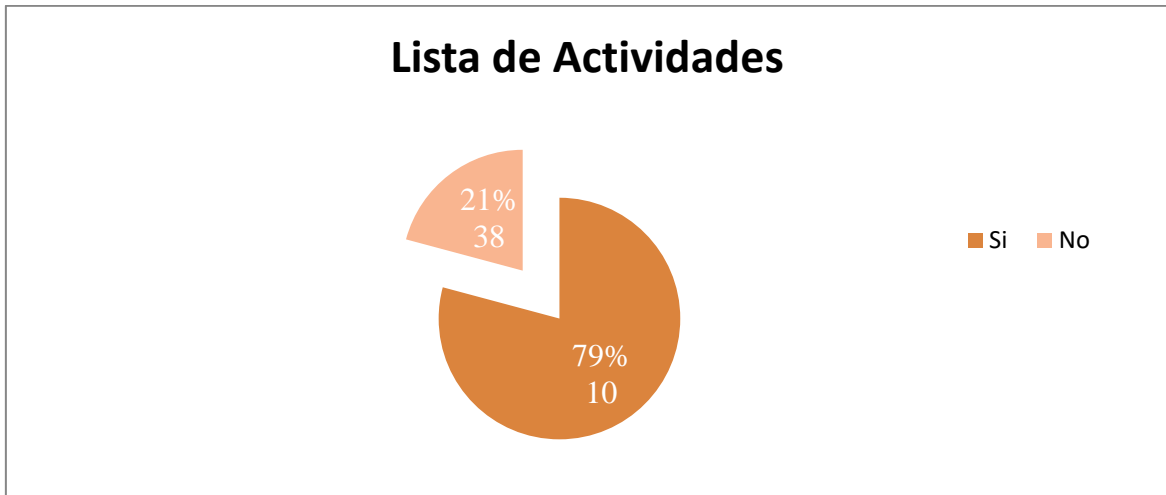
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la página del Congreso del Estado de Jalisco. <https://transparencia.congresoal.gob.mx/index.php?sujobl=732>

La figura 3, corresponde a la lista de actividades de los Planes de Trabajo. Se observa que el 79 por ciento de las comisiones legislativas, realizaron una descripción puntual

de sus actividades, mientras que el 21 por ciento, siendo una minoría, carece de esta descripción puntual de actividades.

Figura 2

Realiza una descripción puntual de las actividades que va realizar durante los periodos legislativos.

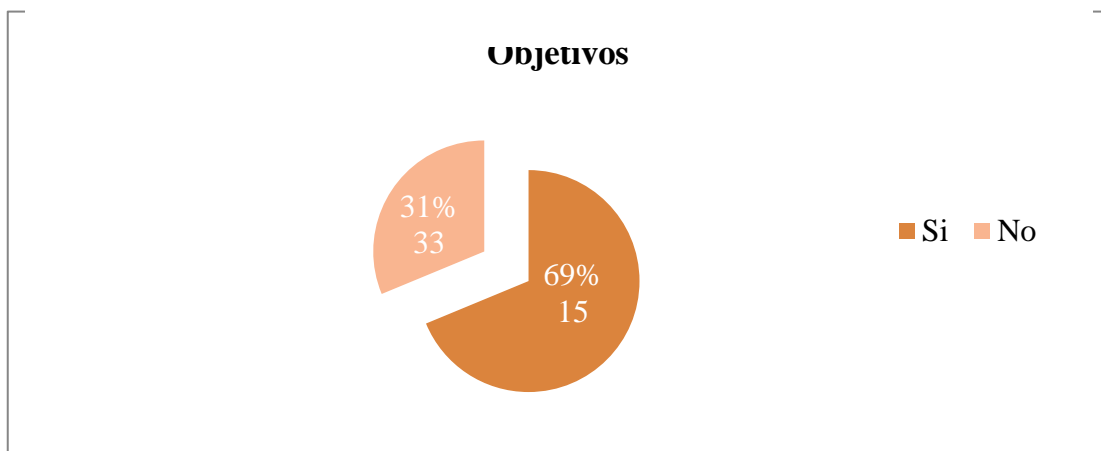


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la página del Congreso del Estado de Jalisco, <https://transparencia.congresoal.gob.mx/index.php?sujobl=732>

La figura 4, corresponde a los objetivos de los Planes de trabajo, en esta se observa un 69 por ciento de las comisiones que si describen cada uno de sus objetivos correspondientes, mientras que el 31 por ciento no lo hace.

Figura 4

Muestra el porcentaje de que las comisiones, presentan sus objetivos en su Plan de trabajo

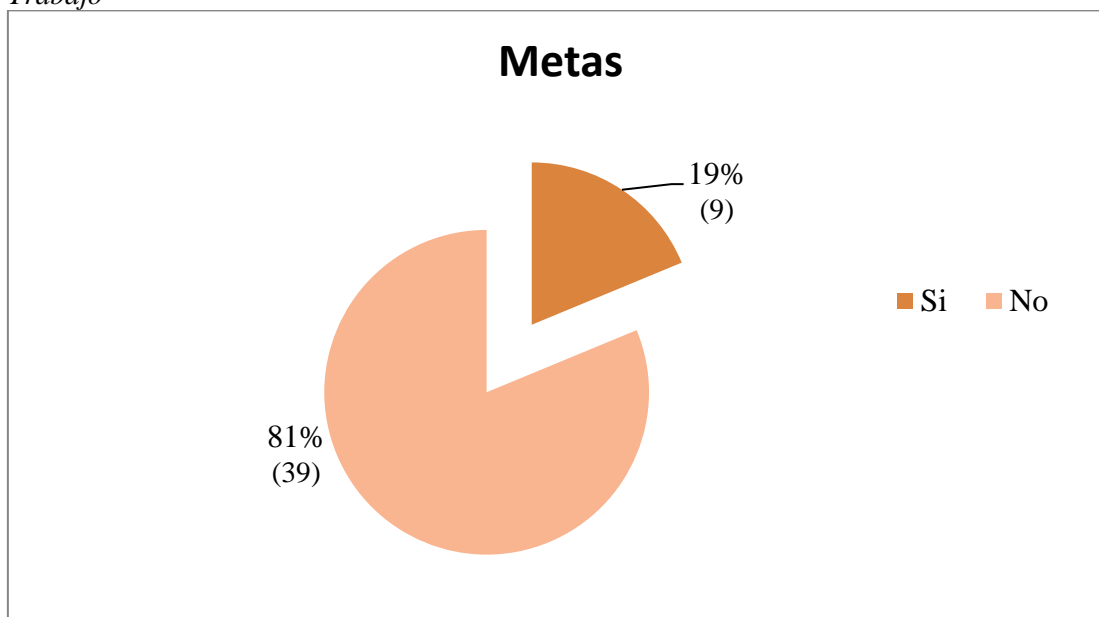


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la página del Congreso del Estado de Jalisco, <https://transparencia.congresoal.gob.mx/index.php?sujobl=732>

La *Figura 5*, corresponde a las metas, de los Planes de Trabajo, en la cual se puede claramente que las comisiones, con un porcentaje elevado de 81 por ciento, no se plantea ninguna meta y tan sólo el 19 por ciento de los planes de trabajo sí describen sus metas para los 3 años legislativos o algunos por cada año legislativo.

Figura 5

Descripción de las metas que tiene cada una de las comisiones legislativas en su Plan de Trabajo



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la página del Congreso del Estado de Jalisco, <https://transparencia.congresoajal.gob.mx/index.php?sujobl=732>

En la *Figura 6*, con referencia a la Transparencia, observamos que la Comisión que se reunió más, fue la comisión de Gobernación y Fortalecimiento Municipal con 80 sesiones, seguido de la comisión de Seguridad y Justicia con 78 sesiones.

También se observa que la comisión de Desarrollo Productivo y Regional sesionó 35 veces, indicando que se reunieron casi una vez al mes, por los tres años de la legislatura. Está comisión para cumplir con el mínimo de sesiones requería haber hecho 36 sesiones, que corresponden a los 36 meses que dura la legislatura.

Figura 6

Reuniones de cada comisión legislativa correspondientes a los 3 años legislativos, 2018-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la página del Congreso del Estado de Jalisco, <https://transparencia.congresoajal.gob.mx/index.php?sujobl=732>

En la *figura 7*, de las 80 veces que sesiona la comisión de Gobernación, Fortalecimiento Municipal, sólo publicó en 5 reuniones los acuerdos y dictámenes en la Gaceta Parlamentaria; al igual que la comisión de Planeación, Ordenamiento Territorial y de la Gestión del Agua, de 38 veces que se reunieron, sólo 6 veces publicaron los documentos a votar.

A comparación nos encontramos con las comisiones que más se reunieron como lo es la de Seguridad y Justicia con 108 reuniones, 89 veces publicaron; Estudios y Reglamentos con 97 reuniones, 93 veces publicaron; Educación, Cultura y Deporte, con 80 reuniones, 73 veces publicaron acuerdos y dictámenes en la página de la Gaceta Parlamentaria.

Figura 7

Porcentaje de comisiones que cuentan con los dictámenes y acuerdos a votar en las sesiones a través de la Gaceta Parlamentaria

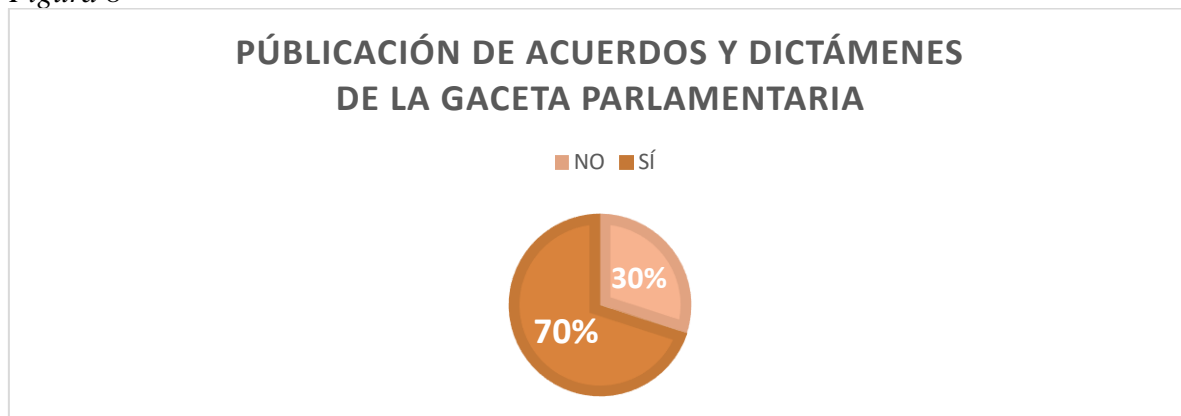


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la página del Congreso del Estado de Jalisco;

http://congresoweb.congresoajal.gob.mx/infolej/sistemaintegral/gaceta/calendario_gaceta.cfm

Vemos en la *figura 8*, que un 70 por ciento de las comisiones están siendo transparentes, al publicar los documentos de acuerdos y dictámenes a través de la página web en la sección de Gaceta Parlamentaria.

Figura 8

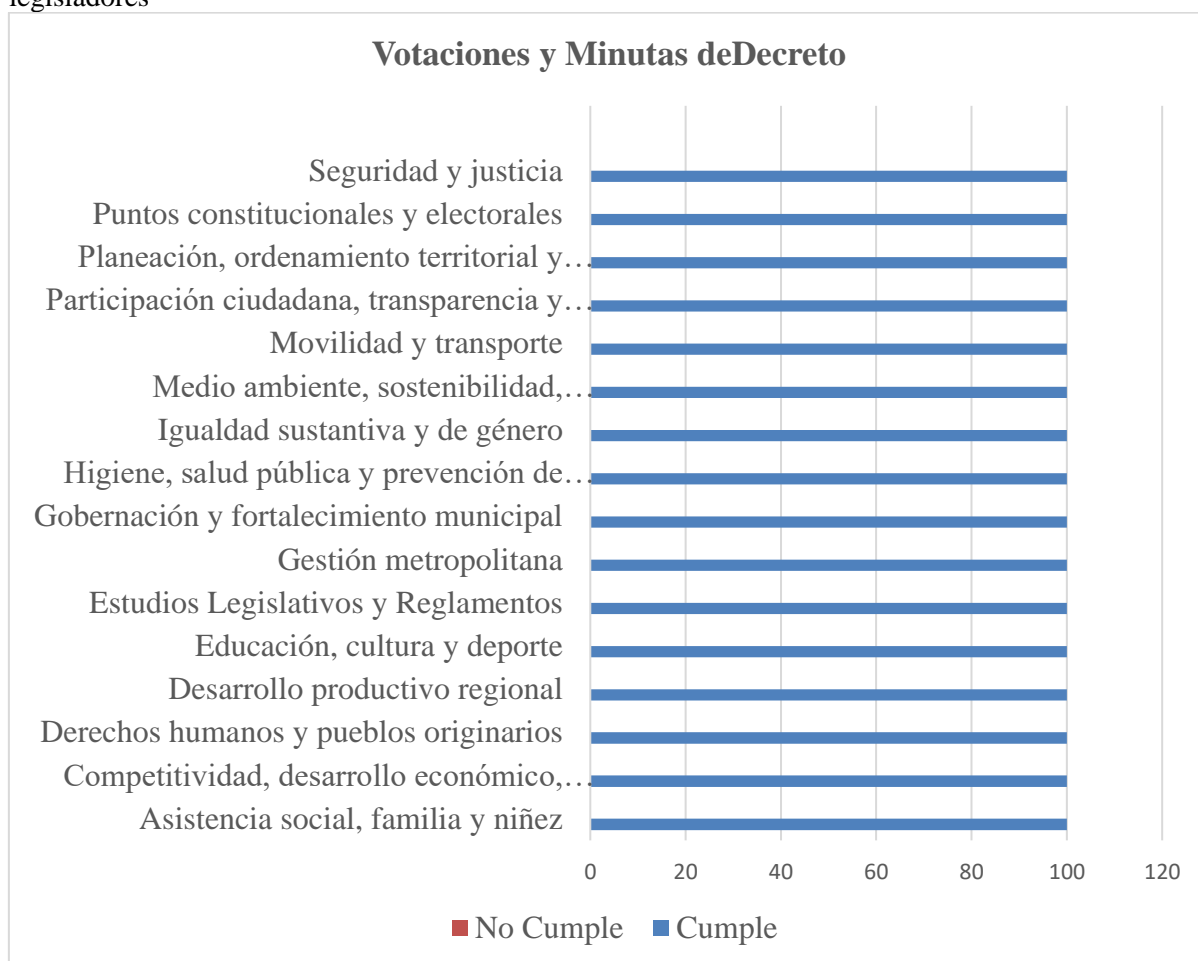


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la página del Congreso del Estado de Jalisco; <https://www.congresoajal.gob.mx/trabajo/infolej>

En la *figura 9*, observamos que cada una de las comisiones legislativas, tiene publicado las minutas de decreto y muestra el sentido de la votación de cada uno de los diputados de los asuntos que se turnaron en cada una de las sesiones de comisión.

Figura 9

Cumplimiento de la publicación de las minutas de decreto y relación de la votación de los legisladores



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la página del Congreso del Estado de Jalisco; <https://www.congreso.jalisco.gob.mx/trabajo/infolej>

En la *figura 10*, presentamos una comparación de las Comisiones que mejor se desempeñaron, así como las que menos cumplieron con los rubros de todas las tablas anteriores.

Para realizar esta tabla, se hizo una escala de 0 a 3 en iniciativas para realizar la comparación, se tomó en cuenta que las 789 iniciativas concluidas correspondían al

número 3, de 127 a 105 iniciativas concluidas correspondió el número 2 de 82 a 54 concluidas el número 1 y de 36 a 8 el número 0.

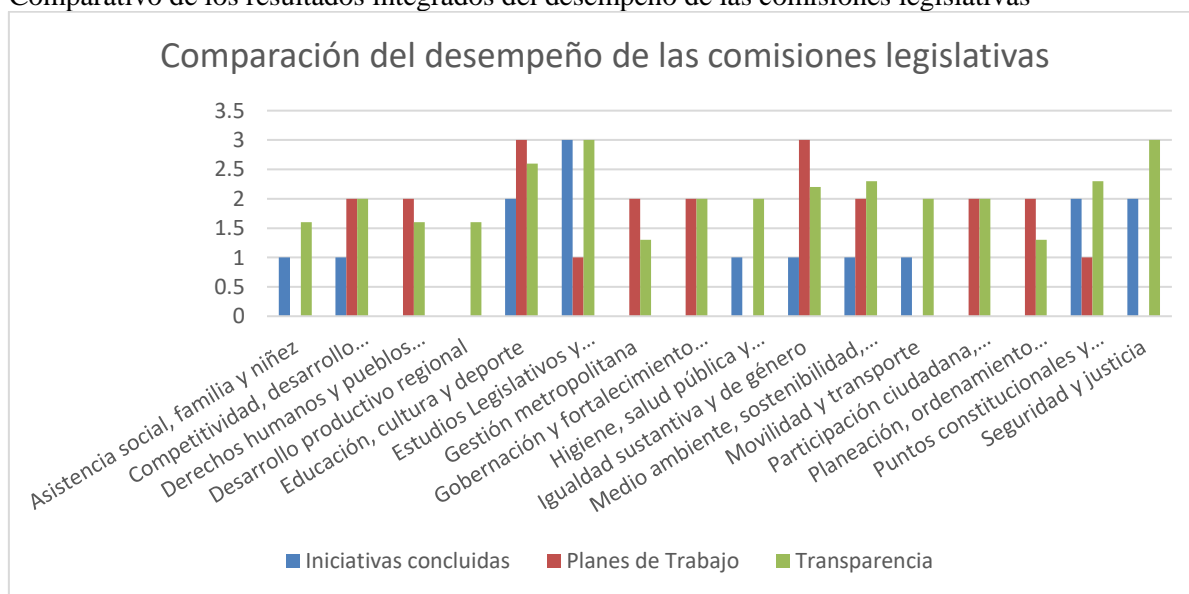
En cuanto a los Planes de Trabajo, se realizó la misma escala, los que tienen 9, sí, de los tres años correspondían a 3, cuando había de 1 a 3 No, corresponden al número 2, los que tienen de 4 a 6 No, corresponden a 1 y los que tienen 5, No a 9 No, corresponden a 0.

Para transparencia continuamos con la escala de 0 a 3, tomando en cuenta tres tablas, una que correspondía al número de reuniones, a la publicación de acuerdos y dictámenes en la Gaceta Parlamentaria y las votaciones y minutas de decreto.

En cuanto a las reuniones si cumplían con más de 50, correspondía al número 3, de 40 a 49 reuniones, corresponde al número 2 y de 36 a 39 el número 1 y 35 reuniones corresponde a 0. En cuanto a las publicaciones en la Gaceta Parlamentaria, de 89 a 93 correspondía un 3, de 50 a 75 corresponden al número 2, de 20 a 30, el número 1 y de 19 a el número 0. En las votaciones todas las comisiones tenían 3 porque todas habían cumplido. Se sumaron los tres números, dividiéndolos en 3 para darnos de 0 a 3.

Figura 10

Comparativo de los resultados integrados del desempeño de las comisiones legislativas



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados obtenidos de las tablas anteriores, de iniciativas de ley, planes de trabajo y transparencia.

DISCUSIONES

Hemos observado los resultados arrojados mediante formularios, gráficas, cuadros de las iniciativas de ley, planes de trabajo y transparencia de la información. Las implicaciones de estos resultados es ver que tanto las comisiones legislativas están dando cumplimiento con su labor legislativa para la realización de avances y actualizaciones en los temas que la sociedad lo demanda; así como las deficiencias en dicho cumplimiento.

Como ejemplo, una implicación en cuanto a las iniciativas de ley, sería la creación de nuevas leyes y modificaciones a las ya existentes. Otra implicación es que no se están reuniendo para analizar los documentos recibidos y así poder realizar la liberación del proyecto de dictamen para ser turnado a la asamblea.

En cuanto a los planes de trabajo, algunas consecuencias serían, darle seguimiento a los planes que si funcionaron y descartar aquellos, donde no hay claridad ni orden de lo que realizarán los integrantes de las comisiones durante el periodo que dura la legislatura.

La transparencia, es un tema muy importante en la política ante los ojos de la ciudadanía. Cuando la información obtenida a través de las reuniones y las minutas se publican, la sociedad tiene la oportunidad de observar y participar en las discusiones que tienen en ese momento los legisladores. Cuando la información no se pública puede implicar que la ciudadanía desconfíe de sus representantes. Esto da lugar a que se pierda la credibilidad en los legisladores.

Los criterios que se obtuvieron, fueron a través de una observación que se realizó en la página del Congreso del Estado, y recopilación de datos. Algunos de los rubros se obtuvieron por las deficiencias observadas y otras bajo el criterio de diversos autores que comentan que para llegar a tener un buen desempeño se deben de cumplir con

ciertos criterios. Los criterios de este trabajo, se encuentran desglosados en el capítulo del diseño metodológico.

Con los datos obtenidos, se planteó realizar un instrumento mixto, donde analizamos los rubros de forma cuantitativa y cualitativa para de ahí obtener cuales comisiones destacan en el desempeño de sus funciones legislativas.

A continuación, presentamos conclusiones y recomendaciones.

5. Conclusiones y Recomendaciones

En el proceso, tanto de la búsqueda de teorías de distintos autores, y la información sobre los temas evaluados, nos dimos cuenta que no hay mecanismos adecuados de evaluación que reflejen la labor ardua y constante que si tienen las comisiones, debido a que sólo se enfocan en comunicar lo que se realiza en la asamblea sin mayor trascendencia. Con esto queremos decir, que los ciudadanos no son informados los proyectos y metas que se plantean los legisladores y que en muchas ocasiones no se cumplen.

Aún con lo expuesto en el párrafo anterior, la medición realizada refleja que el Congreso del Estado de Jalisco, se encuentra cumpliendo con sus obligaciones de transparencia, reflejando que las comisiones legislativas llevan a cabo lo que les corresponde, en lo que se refiere al estudio, análisis y dictaminación, para posteriormente presentarlo ante la asamblea o al pleno del Congreso del Estado, para su aprobación y publicación en el Diario Oficial del estado de Jalisco.

En cuanto a la respuesta de la siguiente pregunta, ¿Cuáles son los criterios que se deben utilizar para evaluar el desempeño de las Comisiones Legislativas del Congreso del Estado de Jalisco? Doy cuenta que los factores utilizados para evaluar las iniciativas de ley, para obtener tanto porcentajes como números, fue la elaboración de la *figura 1*, presentado en el capítulo anterior de:

- Iniciativas turnadas o recibidas
- Iniciativas concluidas
- Iniciativas congeladas

Para evaluar los Planes de Trabajo en las *figura 2,3* y en la *tabla 5*, los rubros que deben cumplir las comisiones son los siguientes:

- Descripción de la lista de actividades

- Lista de objetivos
- Lista de metas

Estos rubros que se plantean fueron extraídos por las teorías presentadas de diversos autores en el capítulo del MARCO TEÓRICO. Estos autores nos mostraron que son indispensables las iniciativas de ley, los planes de trabajo y la transparencia de las comisiones legislativas para obtener un buen desempeño en su trabajo.

Tomando en cuenta los resultados, observamos que el desempeño de las comisiones legislativas, de acuerdo al análisis que se realizó, refleja que el Congreso del estado de Jalisco, cumple en lo general con los rubros propuestos para considerar al Poder Legislativo. Por ejemplo, con un buen desempeño en cuanto a la transparencia e información emitida a través de las herramientas que hay para el acceso a la información, permite que cualquier ciudadano pueda consultar lo que está en discusión y también pueda realizar diversas aportaciones.

En la tabla 4, de las iniciativas de ley, sólo se revisó la cantidad y los porcentajes de éstas. Podemos concluir la eficiencia de algunas comisiones legislativas, en cuanto a iniciativas presentadas y concluidas, como, la comisión de Estudios Legislativos y Reglamentos con 789 iniciativas concluidas, que corresponden al 47.5 por ciento del total de iniciativas concluidas que fueron 1,661. Así mismo, podemos hablar también de la eficiencia de la comisión de Desarrollo Productivo y Regional con un 94.28 por ciento de su totalidad de 33 iniciativas concluidas de 35 iniciativas presentadas por esta comisión. También se observó la deficiencia en otras comisiones tales como, Puntos Constitucionales y Electorales con 24.51 por ciento, habiendo 176 iniciativas congeladas de 518 turnadas; y la comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios con un 44.44 por ciento, habiendo 25 iniciativas congeladas de 45 recibidas. De ahí la importancia de revisar el proceso de las iniciativas de ley en cuanto a su cumplimiento.

Como observamos, la comisión de Estudios Legislativos y Reglamentos, es una de las que mayor número atendieron, el aumento de dictámenes pudo haber sido por la modificación de diversos reglamentos entre otras leyes, en que para los diputados de la LXII legislatura, su agenda política se inclinó a temas reglamentarios y no a temas de carácter social. Otro de los factores puede ser la pandemia del virus COVID 19, debido a que se modificaron las formas de sesionar para poder continuar con el trabajo a distancia, para que no hubiera una parálisis legislativa. Esto sucedió en el mismo Poder Legislativo y en diversos organismos gubernamentales que éste realiza la modificación a sus reglamentos.

La *figura 2* de los Planes de trabajo muestra un buen desempeño de las 16 comisiones legislativas, éstas han presentado un documento cada año legislativo, siendo en su totalidad 3 planes de trabajo, correspondientes a los años 2018-2019, 2019-2020 y 2020-2021. Así como también cumplen en un 79 por ciento, con la parte de la descripción de la lista de actividades que van a realizar durante el año, como visitas de trabajo de alguna dependencia, foros, consultas a expertos, citar algún funcionario, entre otros. De igual manera, en los planes de trabajo, se desarrollan los objetivos con un 69 por ciento; sin embargo, las comisiones no se plantean metas por cumplir, reflejado en un 29 por ciento de cumplimiento.

En cuanto al trabajo interno de las comisiones legislativas, en el caso de transparencia, pudimos observar que la comisión de Gobernación y Fortalecimiento Municipal tuvo un total de 80 sesiones, lo cual observamos que fue una de las comisiones que más sesionaron para dictaminar y revisar diversos asuntos, seguido de la comisión de Seguridad y Justicia con 78 sesiones, mientras que la comisión de Desarrollo Productivo y Regional, sesionó un total de 35 veces, lo cual se observa que sólo intentaron dar cumplimiento a la ley, reuniéndose como lo marca la ley Orgánica del Poder

Legislativo, en que se deben de reunir por lo menos, una vez al mes, la cual en este caso, no realizaron 36 sesiones, la legislatura consta de 36 meses, en este caso, no se cumplió con lo establecido en la ley, por lo que 15 de 16 comisiones, dieron cumplimiento a la ley.

En lo que respecta a su publicación de acuerdos y dictámenes, observamos que la mayoría de las comisiones legislativas, con 70 por ciento de ellas, realizan la publicación de los acuerdos y dictámenes que van a discutir y votar en la sesión, son publicados a través de la Gaceta Parlamentaria. Estamos partiendo que del 100 por ciento de las comisiones, un 30 por ciento no realizaron la publicación de los documentos a discutir. Lo ideal sería que todos cumplieran, sin embargo, encontramos que es relevante que más del 50 por ciento publique, lo que da acceso a cualquier ciudadano, para que pueda unirse a la discusión del tema, así como, dando cumplimiento a la transparencia y rendición de cuentas como un ente público, de esta manera se conocen que leyes y reglamentos se encuentran en discusión en ese momento.

Así como también, se observó que las 16 comisiones legislativas cumplen con la publicación de las minutas de decreto y votaciones, lo cual hace que los ciudadanos puedan leer puntualmente como se desarrolló la sesión, y en qué sentido votaron los diputados integrantes de la comisión.

Con todo lo anteriormente expuesto y desarrollado podemos concluir que se pudo obtener un mecanismo de evaluación para las comisiones legislativas, en que se observa que éstas en lo general puedan cumplir con un buen desempeño. Es importante tener mecanismo para que las comisiones legislativas del Congreso del Estado de Jalisco, tengan una herramienta que les permita seguir siendo transparente y seguir haciendo participe a la ciudadanía, a quien se le aplica la ley y al tener la voz de todos y todas, el Congreso puede ir perfeccionando el trabajo interno. Como vimos, a las comisiones no

se les da la seriedad en cuanto a su trabajo, por lo que los diputados y diputadas a través de sus órganos técnicos, no toman las precauciones para transparentar o incluir información en lo que respecta a sus comisiones.

Se reconoce que todavía faltan diversos temas por ser analizados, como pudiera ser los criterios de análisis de los perfiles de los secretarios técnicos y la consulta al Centro de Estudios Legislativos por parte de las comisiones, entre otros.

Así también nos damos cuenta que las comisiones legislativas, conforman el corazón de los Congresos, en este caso el Congreso de Jalisco. De ahí la importancia de analizar la transparencia de la información que se discute en las reuniones, tanto sus procesos como sus resultados.

Para el Congreso del Estado de Jalisco, recomendamos que se busque un equilibrio en cuanto a los temas que se discuten; esto significa que en algunas comisiones, como por ejemplo, las de Desarrollo Productivo y Regional, Derechos Humanos y Pueblos Originarios, Gestión Metropolitana, entre otras, reciben pocas iniciativas para tratar los temas que le corresponden y la discusión sólo se enfocó a temas de modificación de reglamentos, sin dar lugar a un mayor propósito en cuanto acciones que beneficien a las problemáticas sociales.

Así como también haciendo referencia a los planes de trabajo, recomendamos que se debe hacer una minuciosa revisión de como describen las actividades que van a realizar, así como modificar la Ley Orgánica, para que le sean obligados en los planes de trabajo poner de forma puntual las actividades que van a realizar, objetivos y metas, dimos cuenta que un pequeño porcentaje no se plantea metas, por lo que pareciera que van realizando las actividades y estudiando las iniciativas conforme va avanzando los temas que le son turnados desde la asamblea y con esto, se puede dar un seguimiento más puntual para observar si llegarán a cumplir o no con las metas planteadas.

En cuanto a la transparencia en las comisiones, les recomendamos, en especial a ese 30 por ciento que no pública, que lo haga para que tengan mayor credibilidad ante la ciudadanía.

Por otra parte, si observamos que son publicadas las votaciones y las minutas de decreto de manera general, recomendamos al Congreso del estado, que éstas sean desglosadas por cada uno de los diputados en la forma en que decidieron votar, para que sean más transparentes.

VI. REFERENCIAS

Alianza para el Parlamento Abierto. (28 de enero de 2022). *Diagnóstico de Parlamento*

Abierto en México Recuperado de:

<https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>

Amparo Casar, Ma., Marván, Ignacio, & Puente, K. (2010). *La rendición de cuentas y el poder legislativo* (Vol. 241). MÉXICO. D.F., México: CIDE.

Balkin, Robert (coord.) *El Poder Legislativo Estatal en México, Análisis y Diagnóstico*, México, Universidad Estatal de Nueva York, Universidad Anáhuac, marzo de 2004, p. 35 99

Cámara de Diputados. (2 de abril de 2022). *Antecedentes Históricos de la Cámara de Diputados*. Recuperado de:

<https://www.diputados.gob.mx/comisiones/exteriores/antecede.htm>

Comisiones | Congreso Jal. (S. f.). Recuperado 30 de abril de 2020, de

<https://www.congreso jal.gob.mx/?q=diputados/comisiones>

Congreso del Estado de Jalisco (24 de febrero de 2022). Iniciativa de ley que reforma el párrafo 5 del artículo 70 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Jalisco. Recuperado de:

<https://congresoweb.congreso jal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/89617.pdf>

Congreso del Estado de Jalisco (24 de febrero de 2022). Ley Orgánica del Poder Legislativo. Recuperado de:

<https://congresoweb.congreso jal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Lista.do.cfm#Leyes>

Córdova González, Juan Carlos y Mauricio Hurtado Cisneros. Las comisiones legislativas en los Congresos locales en México, México, p. 183. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1649/17.pdf>

Cornelio Martínez López Rosa María Mirón Lince Pedro José Zepeda. (2017). ¿Se puede evaluar un órgano legislativo? Alcances y limitaciones al seguimiento de los trabajos de los congresos locales. En *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un Parlamento Abierto* (384). México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

El Poder Legislativo en la Actualidad, Cámara de Diputados del H. Congreso De la Unión y UNAM, México, 1994 p. 31.

Jade Propuestas Sociales y Alternativas al Desarrollo A. C. (JADE SOCIALES), México, Diagnóstico del Parlamento Abierto de Yucatán, 2020, p. 18.

Luna Pla, I., K. Puente e I.B. Flores, coords. (2018). *Transparencia legislativa y Parlamento Abierto*, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Macías Z.; Caro C; Blancas M; Velázquez C; Fernández R; Herrera E; Fregoso F. (2018, noviembre 6). *Iniciativa de Decreto que Abroga la actual Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Jalisco expide una nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo*. Recuperado de https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/servicios/sistemas/agenda/Documentos/SistemaIntegral/Estados/R_35452.pdf

Mandujano, M. Á. M. (14 de febrero 2017). Los sistemas de seguimiento del trabajo de las comisiones legislativas a luz del Parlamento Abierto. Martínez, C. López, R, Lince, M y Zepeda, P. (Ed.), *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un Parlamento Abierto* (pp. 27–44).

Martínez López, C., Mirón Lince, R. M., y Zepeda, P. J. (2017). *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un Parlamento Abierto* (C. Martínez López, R. M. Mirón Lince, & P. J. Zepeda (eds.); 1a ed.). Instituto Belisario Domínguez / Senado de la República. Recuperado de: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4030/parlamentoabierto_final.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Merino, M. (2018). *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*. (Vol. 26). Recuperado de: <http://inicio.inai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/CT26.pdf>

Mora-Donatto, C. (2009). ¿Cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados? Un ejemplo de la LVIII Legislatura. En L. Béjar Algazi. (coord.). *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*.

Muro Ruiz, E. (2008). *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión* (1a ed.). México: IJ-UNAM. Recuperado de: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1949-origen-y-evolucion-del-sistema-de-comisiones-del-congreso-de-la-union-1a-reimp>

Muro Ruiz, Eliseo (2007) Algunos elementos de técnica legislativa (7 de enero de 2022).

Paoli Bolio, Francisco José. *Derecho Parlamentario de las Entidades. El Gobierno de los Congresos Locales*. México, UNAM, p. 363. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2921/16.pdf> Consultado el 22 de mayo de 2013

Pérez, G, y Martínez A. (2009) *El papel de la información en una legislatura democrática: El caso del servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica, en Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, México, pp. 85, 86.

Pérez Vega, Moisés. (2009). La debilidad institucional de los congresos locales: Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. *Andamios*, 5(10), 253-278. Recuperado en 01 de febrero de 2022, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100011&lng=es&tlng=es.

Pérez Vega, Moisés. La debilidad institucional de los Congresos locales. Límites de la Democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, México, Revista Andamios, Volumen 5, no. 10, abril 2009, p. 272.

Puente Martínez, K. (2018). *Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización* (Vol. 44). México, Distrito Federal: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Puente, K. (2009). De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado Mexicano. En L. Béjar Algazi. (coord.). *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. (28 de enero de 2022). Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, quinta edición 2020. Recuperado de: <https://www.transparencialegislativa.org/indice-2020/>

Revista Jurídica de la UNAM. (3 de marzo de 2022). “El sistema legal de evaluación de trabajo de las Comisiones Parlamentarias de la Cámara de Diputados”. Recuperado de: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4069/5228>

Revista Jurídica de la UNAM. (3 de marzo de 2022). “Iniciativa y Formación de las Leyes”. Recuperado de: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestionesconstitucionales/article/view/5631/7346#:~:text=La%20iniciativa%20es%20la%20primera,la%20Rep%C3%ABlica%2C%20los%20diputados%20y>

Robinson, W. (2009) El papel que juega la información en una legislatura democrática, México, en: Cuadernos de Apoyo del Sistema Integral de Información y Documentación del Comité de la Biblioteca e Información de la Cámara de Diputados, febrero de 2009, p. 4 y 5.

Rodríguez Ruiz, J. G. (2015). *Estudio: “Comparativo de las Funciones Legislativas y no Legislativas de los Órganos de la Dictaminación*. Recuperado de: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3595>

Rodríguez Ruiz, J. G. (2017). Algunas reformas necesarias al Reglamento del Senado de la República para la evaluación del desempeño legislativo de las comisiones ordinarias. En C. Martínez López, R. M. Mirón Lince, & P. J. Zepeda (Eds.), La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un Parlamento

Abierto (1a ed., pp. 147–170). Instituto Belisario Domínguez / Senado de la República.

Servicio de Investigación y Análisis División de Política Interior. (S. f.). Las Comisiones Legislativas en las Cámaras de Diputados Equivalente. Recuperado 30 de abril de 2020, de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-25-Nov-2000.pdf>

Sistema de Información Legislativa. (07 de abril de 2022). *Congresos Locales*. Recuperado de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=53#:~:text=Congreso%20local&text=Es%20el%20%C3%B3rgano%20en%20el,por%20una%20C%C3%A1mara%20de%20Diputados.>

Sistema de Información Legislativa. (10 de enero de 2022). Facultad exclusiva de las Cámaras. Recuperado de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=101#:~:text=Entre%20las%20facultades%20exclusivas%20de,federales%20establecidos%20en%20la%20Constituci%C3%B3n.>

Sistema de Información Legislativa. (10 de enero de 2022). Gaceta Parlamentaria. Recuperado de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=109>

Sistema de Información Legislativa. (10 de enero de 2022). Iniciativa de ley o decreto. Recuperado de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=123>

Stubbs, E. A. (2004). *Indicadores de desempeño. [Recurso electrónico]: utilidad y naturaleza, construcción.* IBICT - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia.