



**UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA**
Unidad Xochimilco

**DIVISIÓN DE
CIENCIAS
SOCIALES Y
HUMANIDADES**

***Falta de profesionalización de los legisladores mexicanos y su efecto dentro
del desempeño legislativo.***

Presentan: Saira del Carmen Flores López e Ivana Carral Téllez

Para obtener el título de licenciadas en Política y Gestión Social

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Alejandro Navarro Arredondo', is written over a horizontal line.

Asesor: Alejandro Navarro Arredondo

23 de mayo, 2022.

Índice

Introducción

Metodología de la investigación

Capítulo 1 Acercamiento a la profesionalización legislativa en México

1.1 Conceptualización de la profesionalización

1.1.1 La experiencia legislativa

1.1.2 Experiencia en cargos de elección popular

1.1.3 Cargo en Comisiones Legislativas y Órgano de gobierno dentro de la Cámara

1.2 Desempeño Legislativo: Producción y Éxito Legislativo

1.3 La importancia de evaluar la profesionalización legislativa

1.4 Variables necesarias para la evaluación de la profesionalización legislativa

Capítulo 2 Normatividad para integrar la Cámara de Diputados en México

2.1 Poder Legislativo en México

2.2 Proceso electoral para integrar la Cámara de Diputados

2.3 De sus integrantes

2.4 Estructura orgánica de la Cámara de Diputados

2.5 El sistema de comisiones de la Cámara de Diputados

2.6 El Proceso Legislativo

Capítulo 3 La profesionalización de los Diputados mexicanos en la LXV Legislatura (2021-2024)

3.1 Experiencia legislativa

3.2 Experiencia en cargos de elección popular

Capítulo 4 La profesionalización legislativa y su impacto en la producción y éxito legislativo de los Diputados

4.1 Producción legislativa

4.2 Éxito legislativo

4.3 Desempeño legislativo y experiencia legislativa

4.4 Desempeño legislativo y experiencia en cargos de elección popular

5. Conclusiones

Bibliografía

Introducción

La falta de profesionalización legislativa es un problema latente; así como un tema que debería de concernir a los ciudadanos en general, pues los diputados al ser los representantes del pueblo, se comprometen a velar por los ciudadanos que votaron por ellos, con el objetivo de mejorar diversos aspectos en su calidad de vida, pero el dilema en esta situación sería ¿realmente todos los diputados electos son lo suficientemente competentes para hacerlo?

Hoy en día no existe ningún requisito relacionado con la profesionalización o con un mínimo de conocimiento para ejercer el cargo, esto significa una desventaja, pues sin una verdadera profesionalización legislativa cómo serían capaces los congresistas de dar soluciones mediante iniciativas de ley a los demandantes.

De ninguna manera se demerita a las personas que no cuentan con un título profesional o las que cuentan con uno de otras áreas como lo serian un médico o un arquitecto, pero como diría Silvia Alcaraz “ El hecho de tener un título profesional no equivale a que se tenga la capacidad para ejercer a cabalidad la función legislativa, no podemos negar que los conocimientos de esa diversidad de aportaciones sirven, pero lo que más importa es que sepan legislar de manera idónea” (Alcaraz, 2007).

Como se menciona anteriormente, es importante que los legisladores cuenten con los conocimientos mínimos sobre las tareas asignadas, pues qué tan benéfico podría ser tanto para el país, como para la sociedad, estar bajo el cargo de personas que están experimentando por primera vez un cargo a nivel federal, es por eso que se abordan temas como investigar acerca de la profesionalización legislativa.

La profesionalización legislativa se puede dividir para su estudio en cuatro elementos: la experiencia legislativa, la carrera legislativa, la capacitación y el cuerpo de apoyo legislativo (staff). Las dos primeras resultan de los esfuerzos individuales del legislador, mientras que las dos últimas se refieren al apoyo interno

que los legisladores reciben de sus organizaciones partidistas, así como de la organización legislativa (Valencia, 2009).

Por otra parte es importante mencionar que a pesar de que se insiste en una profesionalización, muchas veces las cuestiones partidistas tienen más peso, pues en México al no existir un servicio civil de carrera dentro de esta rama, los partidos políticos no se enfocan en buscar perfiles que cumplan con las características con las que debería de contar un representante del pueblo, entre las cuales se encuentre que busquen beneficiar al mismo; sino más bien, se enfocan en buscar un perfil que cumpla con los requisitos que ellos buscan, de manera en que el beneficio sea solo para el partido político.

Aun así, sería importante que el partido capacite de una manera sólida a sus representantes, pues diversos partidos cuentan con cursos introductorios o seminarios, no resultan ser suficientes a la hora y no todos los partidos políticos cuentan con sistema de capacitación que pueda sostener la agenda legislativa del partido (Valencia, 2009).

Por otra parte, la experiencia legislativa no se conseguiría de otra manera que no fuera la reelección inmediata, pues de acuerdo con Silvia Alcaraz “Una relación más directa entre los representantes y los electores, fortalecería la responsabilidad de los legisladores y, además los profesionalizaría, ya que en la actualidad el trabajo legislativo tiene que ver con materias cuyo conocimiento no puede adquirirse de un día para otro” (Alcaraz, 2007).

La reelección es una manera de profesionalizar a los legisladores y de impulsar la carrera parlamentaria, pues al ser reelegidos de manera consecutiva les permite acumular más experiencia, sin algún tipo de pausa que detenga su crecimiento profesional, pues aunque en sí, 3 años es un periodo corto para que un diputado tenga un dominio perfecto de las responsabilidades y competencias, al tener la alternativa de seguir por otros 3 años, se le está dando la oportunidad de no desperdiciar dicha experiencia y de seguir adquiriendo conocimiento y preparación para desarrollar debidamente sus deberes.

Capítulo 1 Acercamiento a la profesionalización legislativa en México

Antes de comenzar a hablar sobre profesionalización, es conveniente que comencemos por explicar el significado de esta palabra y el propósito que debería tener, en este caso específico, dentro del poder Legislativo.

Rescatemos la explicación que Garita nos hace (2011), haciendo mención a la definición que sobre el vocablo *profesionalización* nos da el Diccionario de la Real Academia Española, y al respecto menciona que es: “Dar carácter de profesión a una actividad”; asimismo, nos dice que significa “Convertir a un aficionado en un profesional”. Aunada a dichas definiciones encontramos el término profesión mismo que según dicho diccionario significa “Empleo, facultad u oficio que alguien ejerce y por el que recibe una retribución”, con lo cual puede verse que el significado del concepto no amerita discusión ni duda. Por ello, en un primer acercamiento podríamos decir que “profesionalizar al Congreso” significa convertir o transformar a sus integrantes en profesionales de lo que hacen.

De acuerdo con Mooney (1994), el profesionalismo “se refiere a la mejora de la capacidad de la legislatura para desempeñar su papel en el proceso de políticas públicas”, lo cual implica la provisión de recursos a los miembros para realizar sus labores.

Habiendo dicho lo anterior, otros estudios también han demostrado que el concepto y la medición de la profesionalización permiten reconocer y examinar las variaciones en procedimientos, estructuras y orientación de los miembros en las legislaturas (Moncrief, 1988)

De esta manera, Squire (2007) señala que es posible entender la profesionalización a partir de cuatro componentes: salario que perciben los legisladores, credenciales académicas y estatus ocupacional, número de días que sesionan y recursos de apoyo, así como personal calificado. A su vez, la profesionalización se ve influida por tres factores: las características socioeconómicas de la ciudadanía, la estructura institucional del sistema político y las políticas de otros estados (Mooney, 1995).

Recapitulando todo lo anterior, es necesario señalar que cuando nos referimos a la profesionalización, estamos evocando todas las acciones que faculden tanto a los legisladores, como al personal que los apoya, para poder adentrarse dentro de los distintos medios que les otorgarán el conocimiento y con ello los transformará en profesionales dentro de los temas en los que han decidido desarrollarse primordialmente, pero con lo cual, para poder llegar a ese punto, deberán ser asistidos por el apoyo técnico que les son brindados, así como de las reglas institucionales por las cuales deben regirse.

1.1 Conceptualización de la profesionalización

Antes de poder ahondar dentro del tema de las variables necesarias para la medición de la profesionalización legislativa, es primordial comenzar por explicar de qué trata cada una de las mismas que se abordará dentro de nuestro trabajo. Asimismo, es preciso mencionar que las variables que nosotros tomaremos en cuenta, son aquellas que van ligadas a los atributos particulares de los legisladores, puesto que lo que buscamos es una medición de la profesionalización, basándonos en variantes explicativas, las cuales son: experiencia legislativa, experiencia en cargos de elección popular, cargo en comisiones, órgano de gobierno dentro de la Cámara, y por último, la forma electoral de acceso a la Cámara.

1.1.1 La experiencia legislativa

La experiencia legislativa se entiende como el tiempo (años, legislaturas, periodos) que un legislador permanece en el Congreso. Ocupar una curul implica aprender o dominar el proceso y la técnica legislativa, ya que la práctica profundiza el conocimiento adquirido y favorece la actividad legislativa (Campos, 2003, como se citó en Valencia, 2009).

Una opción viable para la acumulación de experiencia ha sido la reelección inmediata de los legisladores. La reelección consecutiva durante uno o varios periodos produce parlamentarios informados y educados en las diversas materias y asuntos legislativos (de Andrea Sánchez, 2002).

Sin embargo, esto es en parte cierto, la actuación de los legisladores está lejos de ser independiente y autónoma frente a los líderes de los partidos que finalmente los postulan. La permanencia de un representante en la curul depende principalmente del sistema electoral, de la organización interna de los partidos y de los intereses personales del político que incentivan o frustran las trayectorias seguidas por los legisladores (Valencia, 2009).

Hablando ahora, respecto a la creación de algunas carreras dentro de la legislación, podemos encontrar varios motivos principales para dicha confección, pero fundamentalmente destacamos un componente básico el cual es la experiencia, pues ésta resulta fundamental cuando se requiere medir la profesionalización legislativa; esto es debido a que, la experiencia posee los elementos para la obtención de conocimientos necesarios dentro del parlamento.

A pesar de que, es sabido que hay varios ejemplos de carreras que han logrado tener éxito sin la necesidad de requerir la experiencia, de un tiempo para acá, el mismo ámbito local en el que se desarrollan los políticos, les ha dado el acceso para que, de forma escalonada, éstos puedan lograr cumplir con sus propósitos. Es de

esta manera, que se erige como un espacio fundamental para poder adquirir experiencia y los conocimientos legislativos que les posibiliten tener un perfil idóneo para continuar en cargos de representación, esto con la finalidad de obtener la aceptación y el apoyo en las postulaciones por parte de las y los electores.

En suma, la experiencia legislativa no puede ser considerada como un tema menor, debido a las implicaciones que puede llegar a tener en la actuación de un legislador o legisladora. Desestimar su importancia por considerar que los congresos locales no son un espacio de formación política y legislativa sería caer en el error de quienes desestiman la construcción de carreras parlamentarias con el argumento de que la inexistencia de reelección legislativa consecutiva impide su confección y, por tanto, evita que existan legisladores profesionales.

1.1.2 Experiencia en cargos de elección popular

Este es otro factor importante a tomar en consideración a la hora de evaluar la profesionalización legislativa.

Con experiencia dentro de un cargo de elección popular, nos referimos a las capacidades y conocimientos que un actor político obtuvo al haber sido elegido para la representación de dicho cargo.

Profundizando en este tema, cabe mencionar, como bien lo dice Bautista (2017), que para que una democracia sea madura y de calidad, también se requiere incorporar instrumentos éticos en su funcionamiento. Los ámbitos indispensables en los que hay que poner énfasis son: a) los procesos electorales, b) la operación interna de los partidos políticos y, c) la determinación del perfil de los candidatos a puestos de elección.

Cuando en las democracias contemporáneas quienes ocupan los cargos públicos no son necesariamente los más capaces o los más comprometidos con la pluralidad de intereses, se gobierna entonces para unos pocos o para un sector económico y social concreto. Dicha situación conduce al deterioro del Estado (Bautista, 2017).

La experiencia política que se adquiere en los puestos de representación popular tanto en el ámbito municipal, estatal y nacional brinda al Diputado recursos importantes para construirse un capital político propio, el cual le permite extender su influencia, además de prolongar su permanencia en el ámbito político (Cabezas, 2012, como se citó en Vargas, 2017). Los Diputados pueden acceder a recursos, prestigio, influencia, ingresos económicos, e infraestructura los cuales son otorgados a lo largo de la carrera que desarrolle en base a sus ambiciones de ganar posiciones en niveles importantes (Martínez, 2009, como se citó en Vargas, 2017).

1.1.3 Cargo en Comisiones Legislativas y Órgano de gobierno dentro de la Cámara

Las comisiones son los órganos técnicos encargados del análisis de los asuntos que se les turnan. Se integran por al menos tres y no más de quince senadores, incluidos el presidente y dos secretarios, los cuales deben ser de distintos grupos parlamentarios. (Senado de la República, 2021)

El hecho de ocupar posiciones clave dentro de las comisiones significa, a su vez, tener acceso a personal de apoyo, recursos financieros y a controlar la agenda de cada órgano especializado (Rivera, 2004). Así, y dado que no es común que se tome en cuenta la experiencia legislativa de los diputados en la distribución de las comisiones, "los representantes de los partidos se convierten en meros subordinados de los dirigentes en turno" (Nacif, 2002), y la facultad para destituir a

los miembros que las integran las coordinaciones cuando así lo consideren necesario, en un mero elemento añadido para los que coordinan las mismas.

Como consecuencia de lo antes expuesto, es notorio que la Junta de Coordinación Política posee control sobre una gran parte de la agenda legislativa. En cambio, no se debe dejar de lado que la afiliación partidista importa debido al acceso a recursos económicos y logísticos, así como también porque a partir de las bancadas, es que se conforman los principales órganos rectores de la Cámara de Diputados: la JCP, la Mesa Directiva y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Esta última la tarea de determinar otra parte importante de la agenda mediante el establecimiento del programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, y el calendario para su desahogo.

En concreto, la estructura institucional por la que se rige la Cámara, fortalece el poder de las dirigencias y aminora los estímulos para actuar individualmente o fuera de la línea partidista. Esto último, recae sobre el tipo de representación resultante y, por ende, sobre las políticas públicas que se producen.

Es así, como el ocupar un puesto de poder en el congreso, se puede señalar como que crea la existencia de una contribución a la profesionalización y al desempeño legislativo; pues los incita a gestar más iniciativas de ley. Lo cual, podría deberse a que saben que tienen más posibilidades de éxito, porque cuentan con equipos de trabajo más numerosos, al igual que porque desde su posición, se ven apoyados al momento de liderar más temas.

De esta manera, el factor que representa los puestos de autoridad dentro de los congresos (presidente de comisiones y órganos de gobierno interno) tiene un papel principal en cuanto al rendimiento de los congresistas.

1.2 Desempeño Legislativo: Producción y Éxito Legislativo

Los trabajos existentes en el ámbito del desempeño y funcionamiento de las democracias representativas han insistido en una inconsistencia dentro de este tipo de regímenes políticos. Dicha inconsistencia, se basa en si los representantes deben defender intereses de un número reducido de personas o, por el contrario, deben velar por el interés de toda la sociedad. Este trabajo comparte la misma inquietud académica, esto teniendo como caso de aproximación al Congreso Mexicano. Éste sirve como ejemplo, dada la particular forma en que se integra la Cámara de Diputados, pues combina un método de elección proporcional de listas cerradas y bloqueadas con uno de mayoría relativa, así pues, se evidencia que los legisladores reúnen un universo de intereses a los que tienen que servir y rendir cuentas, teniendo las preferencias personales, las de su electorado, las partidistas, así como las de líderes y apoyos locales.

De unos años para acá, se ha desatado un creciente interés hacia la evaluación del desempeño legislativo. Dicho sea de paso, ha traído consigo un entendimiento más complejo de lo que es la función legislativa, difundiendo visiones centradas en criterios como la productividad y equilibrando, en mayor medida, la contribución del trabajo legislativo al bienestar que éste brinda a la población. Por ello, es que se debe sopesar la relevancia de las iniciativas y compararlas con el simple hecho de cuantificarlas.

La elaboración de este trabajo, va de la mano con la perspectiva del desempeño de las y los legisladores en términos de productividad y efectividad, con ello, recuperamos dos de los términos fundamentales para efectuar el objetivo de esta investigación. La productividad legislativa es el primero, y se define como la capacidad de un legislador o legisladora (para fines de esta investigación se toma solo en cuenta a la Cámara de Diputados) para hacer avanzar sus propuestas legislativas y su operacionalización se traduce en la cantidad de leyes que genera

un legislador o legisladora en la legislatura (Castro 2015, como se citó en Vargas, 2017).

Dicho término rinde cuentas de la productividad del Diputado en términos definitivos y nos permite dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cuánto producen los Diputados mexicanos de la LXV legislatura?
- ¿La profesionalización del Diputado influye en su rendimiento?
- ¿Los Diputados con experiencia legislativa producen más iniciativas que aquellos que son legisladores por primera vez?

El éxito legislativo es el segundo término, éste se describe como la capacidad de hacer avanzar propuestas legislativas hasta alcanzar su aprobación. La operacionalización puede ser de dos formas: 1) el número de leyes aprobadas y 2) la tasa de leyes aprobadas con respecto a las introducidas. (Castro, 2015, como se citó en Vargas 2017). Su importancia dentro de este trabajo, reside en que posibilitará el conocimiento de las características que facultan la aprobación de las iniciativas que el Diputado postule.

1.3 La importancia de evaluar la profesionalización legislativa

No es un secreto, que la sociedad mexicana siempre ha tenido conocimiento sobre lo insuficientemente calificados que se encuentran los servidores públicos (hablando tanto como diputados, como de senadores), esto se debe a que siempre ha existido un sesgo en cuanto a la información que hace referencia a esta problemática. Aunado a eso, resulta conveniente mencionar cómo es que el ciudadano mexicano no se interesa demasiado por conocer sobre el contenido de la actividad legislativa y mucho menos en el aprovechamiento que se podría obtener de ello; es así que, entre los tres Poderes existentes dentro del Estado mexicano,

el Legislativo es el que gana como el más desacreditado, e incluso podemos decir que como el más despreciado por los mexicanos.

El desempeño y la profesionalización legislativa ha sido siempre un tema de debate, la importancia de la medición de la profesionalización, legislativa radica en que permite mejorar las capacidades de respuesta de un órgano legislativo a las demandas ciudadanas y una toma de decisiones más eficientes en términos de política pública y, en general, para desempeñar un papel más proactivo en el proceso político (Sánchez & Camacho Garcia, 2016).

Sánchez y Camacho plantean una pregunta importante: ¿Cuál es la utilidad o las ventajas de la profesionalización?

Con una mayor profesionalización las legislaturas logran satisfacer las demandas de un sector público creciente, asimismo, una legislatura profesionalizada permite mayor apoyo en la toma de decisiones de los creadores de políticas.

“Una alta profesionalización se asocia a mejoras en el desempeño legislativo y a un mayor gasto público. Sin embargo, el estudio de Malhotra concluye que el gasto de los legisladores profesionalizados no es mayor que el de los órganos que no poseen esta característica” (Sánchez & Camacho Garcia, 2016)

Es importante tener en cuenta que el profesionalismo, de acuerdo con las autoras, se refiere a la mejora de la capacidad de la legislatura para desempeñar su papel en el proceso de políticas públicas, pero al analizar sería necesario tener en cuenta que esto ya no solo depende de las aptitudes de los servidores públicos si no, que los ciudadanos deberían de involucrarse de una manera cercana, para poder observar si se están cumpliendo con los estándares que deberían.

Uno de los aspectos que prueba la necesidad de los procesos de evaluación es la demanda ciudadana de una mayor transparencia. Es de reconocerse la existencia de la Gaceta Parlamentaria, portales web y un canal de televisión, pero ello no implica necesariamente que la población los considere suficientes para estimar que hay transparencia; por el contrario, de manera permanente se ha

expresado una demanda de esta, lo cual lógicamente evita el fortalecimiento de dicho Poder.

La profesionalización de los servidores públicos no resulta de sencilla aplicación en el desempeño legislativo, como atinadamente reconoce (Valencia, *Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México*, 2009), toda vez que “en el campo legislativo, la profesionalización representa una concepción compleja y ambigua debido a la naturaleza del cargo: es un cargo de representación en el que difícilmente pueden incluirse los elementos vinculados con el mérito y el desempeño”. Añade que los estudios realizados nos llevan a concluir que estas formas de medir la eficiencia no son aplicables al Poder Legislativo, y su profesionalización parte de la postura que se asuma en cuanto a la independencia de la que hablábamos en párrafos antecedentes, ya que si se le ve como un órgano activo que tome la iniciativa en las políticas públicas y sea independiente del Ejecutivo, estaremos frente a una labor especializada que no cualquier persona puede desempeñar y que demandaría ser experto en tareas parlamentarias (Valencia, *Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México*, 2009) (Campos, 2016).

Por lo tanto, es menester buscar los mecanismos idóneos para realizar esta evaluación. Aunque ya se han hecho esfuerzos encaminados en tal sentido; por ejemplo, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias realizó en 2009 un proyecto al que denominó *Evalúa y decide*, el cual se encauzó esencialmente hacia todo el trabajo del órgano legislativo, no únicamente a su trabajo normativo, por lo que abarcó un amplio panorama de las funciones de vigilancia y de las Comisiones; de igual modo, se segregó en facciones parlamentarias (CEEY, 2009).

En lo relativo a la producción legislativa, se realizaron evaluaciones numéricas respecto del número de iniciativas presentadas y de las aprobadas, lo cual, a nuestro juicio, no aporta mucho en materia de calidad, puesto que, como ya se dijo, el factor cuantitativo no es precisamente lo que más le interesa a la sociedad mexicana. Sin embargo, el ejercicio de evaluación antes mencionado aporta elementos valiosos: en principio, la relevancia de evaluar y la propuesta de

mecanismos para ello, que no necesariamente son los más idóneos para el resultado deseado, pero que implican avances hacia la consolidación de esta figura; a más de que sus conclusiones fueron reveladoras, ya que exteriorizaron que “las calificaciones alcanzadas tanto por el Congreso en su conjunto como por las Cámaras en lo individual reflejan, antes que una crítica hacia los diputados, los senadores o los partidos, el reconocimiento del bajo nivel de institucionalización que impera en el Poder Legislativo” (CEEY, 2009).

Con esto, no pretendemos asegurar que la evaluación a la profesionalización legislativa constituya una herramienta con la que se solucionen todos los problemas que se encuentran ya arraigados dentro del Poder Legislativo, pero sí podemos decir que es un excelente punto de partida que, no solo puede modificar el pensamiento frecuente de los ciudadanos respecto a las capacidades de los servidores públicos y al trabajo legislativo, sino que también permite mejorar su desempeño, detectando las debilidades que deterioran su presencia dentro de la sociedad.

Es así que, en su dimensión conceptual, la evaluación constituye una herramienta como parte de un proceso orientada a la acción para mejorar tanto las actividades en marcha, como la planificación, programación y toma de decisiones futuras.

1.4 Variables necesarias para la evaluación de la profesionalización legislativa

La estadía dentro de un cargo, no siempre nos sirve como un indicador forzoso con el cual obtener más y mejores niveles dentro de la profesionalización legislativa. Esto lo podemos argumentar, puesto que, la profesionalización, va de la mano junto a otras variables dirigidas a las legislaturas; éstas pueden ser tanto individuales como institucionales, y van guiadas más allá de una simple permanencia constante en el cargo.

Las variables que más se han usado para generar índices de profesionalización legislativa: son el sueldo, la dedicación al trabajo, la trayectoria profesional de los legisladores, el personal de apoyo, el gasto legislativo, las iniciativas presentadas y aprobadas, el tamaño de los congresos, los puestos en comisiones y el número de comisiones en la legislatura, y otras variables de carácter socioeconómico que inciden en la profesionalización como el PIB y la población que representan las legislaturas (Dworak, 2013).

Los estudios sobre la profesionalización legislativa se pueden abordar desde dos vertientes: 1) los que se enfocan a medir la profesionalización del congreso, visto como institución para la creación de leyes y generador de información para la toma de decisiones de los creadores de políticas y como órgano de contrapeso de las decisiones ejecutivas; 2) los estudios que se dirigen a medir la profesionalización individual, es decir, que miden preparación, experiencia, trayectoria, labores y desempeño de las y los diputados (Valencia, 2009).

Tomando como referencia las variantes que se utilizan en el texto de (Patrón Sánchez & Camacho García, 2018), enlistamos las siguientes variables que se consideran importantes para medir la profesionalización legislativa en México.

1. Grado de escolaridad: nivel básico, medio y superior y posgrado;
2. Trayectoria gubernamental: años de experiencia de los legisladores en la administración pública en cualquiera de los tres niveles de gobierno;
3. Trayectoria legislativa: años de experiencia de los legisladores en puestos como senadores y como diputados locales y/o federales;
4. Iniciativas presentadas;
5. Estructura interna. Número de comisiones, comités y bicamerales de las que formaron parte los legisladores;

6. Cargos al interior de las legislaturas: dentro de las comisiones: ordinarias y especiales, los comités, la mesa directiva y las bicamerales);

7. La asistencia a las sesiones.

Las implicaciones que subyacen en la profesionalización son diferentes, según el nivel de agregación en estudio, y se distinguen entre la individual y la parlamentaria. Estudia la profesionalización, individual y del parlamento, a través de tres variables: salario y beneficios, tiempo demandado de servicio, personal de apoyo y recursos (Valencia, 2009).

Por ejemplo, en el caso del salario, la implicación para el legislador es que incrementa el incentivo a servir, lo cual lleva a una permanencia más larga en el cargo y aumenta su capacidad para enfocarse en actividades legislativas, mientras que la implicación para la legislatura es que el órgano se integra por miembros con una permanencia más larga y crea un cuerpo más experimentado (Valencia, 2009).

En consecuencia, determinar un adecuado esquema de evaluación de la función legislativa, deberá contemplar no sólo aspectos cuantitativos sino también cualitativos y no ser únicamente de corte institucional y estructural sino también contener parámetros para conocer el desempeño de los actores, todo ello con la finalidad de contribuir a garantizar la eficacia y la eficiencia en la formulación, implementación, ejecución de las tareas inherentes a la función legislativa, a fin de responder oportunamente y dar solución a las expectativas y necesidades más apremiantes de la sociedad en un escenario de gobiernos divididos, compartidos y yuxtapuestos que caracterizan la composición actual del Estado Mexicano (Consideraciones para la implementación y fortalecimiento de un modelo de evaluación legislativa, s/f).

Como bien mencionan Sánchez y Camacho García en su artículo *La profesionalización legislativa en entidades federativas en México* (2016), hasta el momento no es posible incluir todas las variables relevantes en la construcción de otros índices de esta naturaleza. Ello se debe a la ausencia de información que

presentan las legislaturas en México y a particularidades del sistema político mexicano, tales como la ausencia de reelección legislativa y la alta rotación de cargos políticos a escala estatal y federal.

Capítulo 2. Normatividad para integrar la Cámara de Diputados en México

El objetivo de este capítulo es conocer cuáles son los procedimientos parlamentarios de nuestro país, pues el poder legislativo es el encargado de representar al pueblo mexicano y de esta manera expedir de manera pertinente normas legales que expresen la voluntad de este, los diputados tienen en su poder corregir estas normas que no cumplen con el objetivo de mejorar la calidad de vida en todos los ámbitos posibles para cumplir con su rol de representantes del pueblo.

Pero actualmente es importante tener en cuenta que los diputados y senadores deberían ser elegidos no designados por el partido político que es al que en realidad están representando, por lo que a decir verdad no se cumple con el artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. Art 51. 5 de febrero de 1917 (México) que dicta que “La cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación”, pues al ser algunos seleccionados por ser producto de un proceso plurinominal pasar a ser completamente representantes del partido político.

Por lo que esto se podría contradecir con lo que dicta el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. Art 3. 5 de febrero de 1917 (México) “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

2.1 Poder legislativo en México

México está conformado por una República Representativa, Federal y Democrática, la soberanía que se ejerce es a través de los 3 poderes de la unión que son: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, este último poder se deposita en un Congreso General en cual se divide en dos Cámaras que son las de: Senadores y Diputados.

Es importante tener en cuenta que la demarcación territorial reconoce 300 distritos electorales uninominales que es el resultado de dividir a la población total del país entre los distritos señalados.

En particular, la cámara de Diputados se conforma por 500 representantes de la Nación, electos en su totalidad cada 3 años, por los ciudadanos mexicanos.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. Art. 74. 5 de febrero de 1917 (México), las facultades de los diputados son:

- Aprobar el Presupuesto de Egresos
- Revisar la Cuenta Pública
- Declarar si hay o no lugar a proceder en contra de los servidores públicos
- Nombrar a los consejeros electorales

Este pleno está conformado por 500 diputados electos y actúa a partir de la asistencia de más de la mitad del número total de sus miembros; se cuenta con una mesa directiva que está integrada por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario por cada uno de los grupos parlamentarios, estos conducen las sesiones de la cámara y los trabajos del pleno.

2.2 Proceso electoral para integrar la cámara de Diputados

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. Art. 52. 5 de febrero de 1917 (México), establece que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Es importante tener en cuenta elementos importantes de este proceso del sistema electoral para la conformación de la Cámara de Diputado, como lo es la circunscripción que el Instituto Nacional Electoral lo define como: un área geográfica electoral integrada por varias entidades federativas. El país se divide en cinco de carácter plurinominal electoral federal, estos se estructuran considerándolas entidades federativas completas, los 300 distritos electorales se dividen en las 5 circunscripciones y se distribuye la población dentro de cada circunscripción equilibrada, estas 5 circunscripciones se dividen de la siguiente manera:

Tabla 1. Circunscripciones electorales

	Entidades	Cabecera
1	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa, Sonora	Guadalajara, Jalisco
2	Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro,	Monterrey, Nuevo León

	San Luis Potosí, Tamaulipas, Zacatecas	
3	Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Yucatán	Xalapa, Veracruz
4	CDMX, Guerrero, Morelos, Morelos, Puebla, Tlaxcala	CDMX
5	Colima, Hidalgo, Estado de México, Michoacán	Toluca, Estado de México

Fuente: Instituto Nacional Electoral

2.3 De sus integrantes

Entre los requisitos correspondientes para la obtención de un cargo dentro del ámbito legislativo, en este caso dentro de la Cámara de Diputados, podemos enlistar los siguientes, provenientes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. Art. 55. 5 de febrero de 1917 (México).

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener dieciocho años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros;

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

Ahora bien, según se expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. Art. 58. 5 de febrero de 1917 (México), los requisitos para la obtención de un cargo legislativo dentro de la Cámara de Senadores, son los

mismos que se enlistan en el artículo 55, pero con la excepción de el de la edad, la cual tendrá que ser de treinta años cumplidos el día de la elección.

Habiendo mencionado lo anterior, y haciendo referencia al tema que abordamos en nuestra tesis, es importante que hablemos acerca del hecho de que los requisitos que se han exigido a lo largo de los años y de los cambios dentro de la constitución, hacen hincapié únicamente en cuestiones tales como la edad mínima; ciertas especificaciones sobre la nacionalidad o ciudadanía; algunas otras características patrimoniales; así como, en sentido restrictivo, respecto al desempeño de ciertas funciones o cargos públicos. Dando así, como resultado, que ninguno de los requisitos decreta las características que un posible legislador debe tener en su preparación, dichos de paso, deberían ser conocimientos legislativos, tanto teóricos, como técnicos.

Con lo anterior, no aspiramos a la creación de un poder legislativo elitista, es simplemente establecer un hecho, el cual se trata de que los representantes populares, tengan preparación y conocimiento en torno a la problemática que, aunque con el paso del tiempo ésta va cambiando, sigue aquejando las necesidades sociales. En este sentido, es de suma importancia que se tomen en cuenta estos requisitos, porque el número cada vez va siendo más imprescindible la existencia de servidores públicos y políticos profesionales; esto debido a que la creación de leyes, no es y nunca será algo que deba tomar a la ligera.

Por lo mismo, las personas que desempeñan la función de legislador deben tener conciencia acerca de la verdadera voluntad del pueblo, pues van a representarlo en la asamblea, en la elaboración de las leyes.

Así mismo, las normas que nos rigen sufren de críticas en relación a: la cantidad desmesurada de estas; su mala calidad y su confusión en el propio sistema normativo. Todo legislador, al momento de estar ejerciendo su principal función (la creación de las leyes), debe tener en cuenta, estos dos puntos "El primero, que cada norma no vive aislada, sino inserta en un

sistema normativo cuya coherencia global es presupuesto ineludible para que la norma tenga sentido. El segundo, que no basta con que el ordenamiento esté bien estructurado para que sea real y efectivo. Es necesario que sea viable económica y psicológicamente. Debe generar confianza y aceptación. Aceptación, claro es, que no implica compartir el contenido de sus disposiciones, sino asumirlas como legítimas y viables" (Avila Mariscal, 1999).

Así, esta función legislativa, requiere, además, de personas que sepan de algún modo cual es en sí el método de creación de la ley. Pues "...las funciones que éstos desempeñan son más delicadas que las de simple ciudadano" (Avila Mariscal, 1999).

Por lo tanto, se deben cumplir los requisitos que marca la Constitución para ser legislador; pero, además, se deben tener en cuenta los niveles de preparación o conocimiento que un candidato a diputado o senador deba tener, para que, los representados, tengamos la garantía de que, la persona que designemos como nuestro representante ante la asamblea sepa cómo elaborar una ley, no solo en su forma, sino también en el fondo.

Como parte de estos conocimientos, el futuro legislador, debe tener estudios sobre técnica legislativa; entendida esta como "...el arte de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas, esto es, un ordenamiento que haga efectivo el principio de la seguridad jurídica". Por lo tanto se deduce que el objetivo a alcanzar por parte de la técnica legislativa es la seguridad jurídica, y que esta sólo puede alcanzarse si "...el ejercicio de la potestad normativa por quien la tiene legítimamente atribuida se realiza de acuerdo con un procedimiento que facilite tanto el cumplimiento de los requisitos formales propios de cada norma, según su clase, como el conocimiento de la realidad fáctica y jurídica sobre la cual la norma va a actuar; procedimiento que ha de

ser suficientemente transparente para generar confianza y aceptación en los ciudadanos" (Avila Mariscal, 1999).

2.4 Estructura Orgánica de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados cuenta con una Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales regulan las actividades del Pleno, de los órganos que son determinantes para el cumplimiento de funciones constitucionales.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. Art. 74. 5 de febrero de 1917 (México), las facultades de los diputados son:

- Aprobar el Presupuesto de Egresos
- Revisar la Cuenta Pública
- Declarar si hay o no lugar a proceder en contra de los servidores públicos
- Nombrar a los consejeros electorales

Este pleno está conformado por 500 diputados electos y actúa a partir de la asistencia de más de la mitad del número total de sus miembros; se cuenta con una mesa directiva que está integrada por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario por cada uno de los grupos parlamentarios, estos conducen las sesiones de la cámara y los trabajos del pleno.

El presidente de la mesa directiva es el presidente de la cámara de diputados y este tiene las facultades de:

- Expresar su unidad
- Conduce las relaciones institucionales
- Vela por el equilibrio entre los libertadores de los legisladores y los Grupos Parlamentarios.

Por otra parte, las atribuciones de la mesa directiva de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos [LOCGEUM]. Art. 20. 3 de septiembre de 1999 (México):

- a) Conducir las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantizar que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la LOCGEUM;
- b) Observar en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad;
- c) Asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del Pleno de la Cámara;
- d) Realizar la interpretación de las normas de la LOCGEUM y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria para el cumplimiento de sus atribuciones y adecuada conducción de las sesiones;
- e) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia;
- f) Determinar durante las sesiones las formas que puedan adaptarse en los debates discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las proposiciones de los grupos parlamentarios;
- g) Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación;
- h) Determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria;
- i) Designar las comisiones de cortesía;
- j) Elaborar el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de ponerlo a consideración de la conferencia.

Otra parte que es fundamental para entender el sistema son los grupos parlamentarios; para garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados los legisladores se agruparán según su

afiliación de partido (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. Art. 70. 5 de febrero de 1917 (México)).

Un Grupo Parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara. En la primera sesión de cada periodo ordinario, cada grupo parlamentario presentará la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de éste (Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos [LOGGEUM]. Art. 26. 3 de septiembre de 1999 (México)).

El Coordinador expresa la voluntad del Grupo Parlamentario; promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva; y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos [LOGGEUM]. Art. 20. 3 de septiembre de 1999 (México)).

Por consiguiente, se pasa a la junta de coordinación política la cual se integra con los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios; Es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas a fin de alcanzar acuerdos.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos [LOGGEUM]. Art. 31. 3 de septiembre de 1999 (México):

1. La Junta de Coordinación Política se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario.
2. La sesión de instalación de la Junta de Coordinación Política, será convocada por el Coordinador del Grupo Parlamentario que tenga el mayor número de diputados.

3. Será presidente de la Junta por la duración de la Legislatura, el Coordinador de aquel Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara.

4. En el caso de que ningún Grupo Parlamentario se encuentre en el supuesto señalado en el párrafo anterior, la Presidencia de la Junta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los Coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados. El orden anual para presidir este órgano será determinado por la Junta de Coordinación Política.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos [LOCGEUM]. Art. 34. 3 de septiembre de 1999 (México), las atribuciones de la junta de coordinación política son:

- a) 1. Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo.
- b) 2. Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado;
- c) 3. Proponer al pleno la integración de las comisiones con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multicultural.
- d) 4. Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual a la Cámara de Diputados.

- e) 5. Analizar y en su caso aprobar el informe de ejecución presupuestal que recibe de la Secretaría General, en donde se establecen estados que guardan las finanzas de la Cámara.

- f) 6. Elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto, por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero.

- g) 7. Asignar en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que corresponden a los grupos parlamentarios.

En cuanto a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, este órgano está integrado por: El presidente de la Cámara, quien preside y los miembros de la Junta de Coordinación Política, a quienes le corresponde la planeación del trabajo legislativo (Agenda legislativa, calendario, impulso del trabajo de las comisiones).

Las atribuciones de la conferencia para dirección y programación de los trabajos legislativos de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. Art. 38. 5 de febrero de 1917 (México).

- a) Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones.

- b) Proponer al pleno el proyecto del Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios

Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como en lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- c) Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos.
- d) Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de secretario general y de contralor de la cámara, en los términos que señala la Ley Orgánica del Congreso general de los Estados Unidos mexicanos.
- e) También existen los comités que son órganos que constituyen por disposición del Pleno, para auxiliar en actividades administrativas de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos [LOCGEUM]. Art. 46. 3 de septiembre de 1999 (México).
- f) El comité de información, gestoría y quejas se formó para la orientación y atención de las peticiones que los ciudadanos formulen a la Cámara.
- g) El comité de administración fue creado para auxiliar a la Junta de Coordinación Política en el ejercicio de sus funciones administrativas.
- h) Para efectos de consulta y opinión en materia política y legislativa, se integrará el Comité de decanos que atenderá las solicitudes que le requieran la Junta de Coordinación Política y los órganos legislativos.

- i) Los Grupos de Amistad fueron creados para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que sostenga relaciones diplomáticas.
- j) Ahora pasamos con los órganos técnicos y administrativos de la Cámara de Diputados que son principalmente la Secretaría General cuyo objetivo es coordinar de la prestación de los servicios parlamentarios administrativos y financieros que garanticen que los apoyos para los órganos de Gobierno, las sesiones y el trabajo de comisiones y comités, sí otorguen con imparcialidad y calidad, con apego al marco jurídico aplicable; así como proponer y, en su caso, aprobar la normatividad, instrumentos y mecanismos administrativos que permitan el ejercicio eficiente, racional y transparente de los recursos de la Cámara (Secretaría General de Servicios Parlamentarios, 2021).
- k) Continúa la Secretaría de Servicios Parlamentarios el objetivo de esta es coordinar los programas y actividades que apoyen el proceso legislativo y parlamentario de la Cámara de Diputados con oportunidad, imparcialidad y objetividad; así como compilar, registrar y efectuar el seguimiento de los acuerdos del Pleno y órganos de Gobierno y coordinar los análisis e investigaciones que realizan los centros de estudios.
- l) La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros tienen que establecer políticas, normas, programas y procedimientos de carácter administrativo que permitan dotar con eficacia y apego el marco jurídico aplicable los elementos para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, de los servicios generales, informáticos y de telecomunicaciones los servicios médicos y la atención eventos que se requieran en las instalaciones de la Cámara de Diputados.
- m) En los órganos técnicos se encuentra la Contraloría interna de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos

Mexicanos [LOCGEUM]. Art. 53. 3 de septiembre de 1999 (México), el titular tiene a su cargo practicar auditorías, revisiones, investigaciones y verificaciones; recibir quejas y denuncias y aplicar los procedimientos de sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas; así como conocer los recursos de revocación, de conformidad con la Ley Federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, y llevar a cabo los procedimientos derivados de las inconformidades presentadas por contratistas y proveedores conforme a la normatividad aplicable.

- n) La coordinación de comunicación social tiene a su cargo la difusión de las actividades de la Cámara, sirve de enlace con los medios de comunicación, y es responsable del programa de publicaciones de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos [LOCGEUM]. Art. 54. 3 de septiembre de 1999 (México)
- o) Por último, se encuentra la Unidad de Enlace de Acceso a la información que tiene como objetivo garantizar a toda persona, el acceso a la información que genera y posee la Cámara de Diputados, de conformidad con lo establecido por la normatividad en la materia.

2.5 El sistema de comisiones de la Cámara de Diputados

De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos [LOCGEUM]. Art. 39. 02 de mayo del 2013 (México). Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

2. La Cámara de Diputados contará con las comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Las comisiones ordinarias serán:

I.- Asuntos Frontera Norte

II.- Asuntos Frontera Sur

III.- Asuntos Migratorios

IV.- Atención a Grupos Vulnerables

V.- Bienestar

VI.- Cambio Climático y Sostenibilidad

VII.- Ciencia, Tecnología e Innovación

VIII.- Comunicaciones y Transportes

IX.- Cultura y Cinematografía

X.- Defensa Nacional

XI.- Deporte

XII.- Derechos de la Niñez y Adolescencia

XIII.- Derechos Humanos

XIV.- Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial

XV.- Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola Autosuficiencia Alimentaria

XVI.- Diversidad

XVII.- Economía, Comercio y Competitividad

XVIII.- Economía Social y Fomento del Cooperativismo

XIX.- Educación

XX.- Energía

XXI.- Federalismo y Desarrollo Municipal

XXII.- Ganadería

- XXIII.- Gobernación y Población
- XXIV.- Hacienda y Crédito Público
- XXV.- Igualdad de Género
- XXVI.- Infraestructura
- XXVII.- Justicia
- XXVIII.- Juventud
- XXIX.- Marina
- XXX.- Medio Ambiente y Recursos Naturales
- XXXI.- Movilidad
- XXXII.- Pesca
- XXXIII.- Presupuesto y Cuenta Pública
- XXXIV.- Protección Civil y Prevención de Desastres
- XXXV.- Pueblos Indígenas y Afromexicanos
- XXXVI.- Puntos Constitucionales
- XXXVII.- Radio y Televisión
- XXXVIII.- Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento
- XXXIX.- Reforma Política-Electoral
- XL.- Relaciones Exteriores
- XLI.- Salud
- XLII.- Seguridad Ciudadana
- XLIII.- Seguridad Social
- XLIV.- Trabajo y Previsión Social
- XLV.- Transparencia y Anticorrupción

XLVI.- Turismo

XLVII.- Vivienda,

XLVIII.- Zonas Metropolitanas

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos [LOCGEUM]. Art. 40. 3 de septiembre de 1999 (México), indica que las comisiones ordinarias que se mencionaron con anterioridad desarrollan tareas específicas.

Las comisiones ordinarias tendrán las siguientes tareas:

- a) Elaborar su programa anual de trabajo
- b) Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos
- c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente
- d) Sesionar cuando menos una vez al mes
- e) Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne
- f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; y
- g) Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.

Las comisiones ordinarias desarrollan tareas específicas que en cada caso se señalan, la comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se integra con veinte miembros, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación realiza las tareas que le marca la constitución y la correspondiente ley reglamentaria, la Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrá de conformar, por último las comisiones de investigación se constituyen con

carácter transitorio (Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos [LOGGEUM], Art. 40. 3 de septiembre de 1999 (México)).

Existen otras comisiones como se señala en el Funcionamiento de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos LXIV legislatura, información resguardada por la Dirección General de Servicios de Documentación, información y análisis.

- Comisiones de investigación: Les corresponde indagar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria de carácter federal.
- Comisiones especiales: Son las encargadas de los asuntos que determina el Acuerdo Parlamentario de su creación y dura el tiempo que fija el mismo.

2.6 El Proceso Legislativo

Comencemos explicando que el Gobierno Federal actúa dentro del proceso legislativo en el cual presenta iniciativas, promulga y publica las leyes y decretos (con las excepciones previstas expresamente en la propia Constitución); así como también las legislaturas de los Estados intervienen presentando iniciativas y garantizando reformas constitucionales; por último, el trabajo de los diputados federales y senadores es el de contribuir presentando iniciativas y, en ciertas ocasiones, ratifican las leyes y decretos respectivas.

Dentro del proceso legislativo mexicano, se encuentra el conjunto de actos y procedimientos legislativos, concatenados cronológicamente, para la formación de leyes, así como para reformar la Constitución y las leyes secundarias. Tiene como características: 1) ser constitucional, ya que su procedimiento se expresa en los artículos 71 y 72 de la Carta Magna; 2) ser formal, en función de que su validez

debe respetar los procedimientos previstos en las normas constitucionales; y 3) ser bicameral, ya que requiere de la participación de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, salvo en los casos que la normatividad refiere a las facultades exclusivas de cada Cámara (Gobernación, 2020).

En México, a partir de la Reforma Político-Electoral del 2014 se reguló constitucionalmente la participación de los ciudadanos en la presentación de iniciativas de ley, ante el Poder Legislativo, a través de la iniciativa ciudadana. Los procedimientos más característicos que deben seguirse durante el proceso para elaborar y poner en vigor las normas son los siguientes: 1) presentación de la iniciativa, 2) turno de la iniciativa para su estudio a la comisión de dictamen correspondiente, 3) dictamen de comisión, 4) presentación de la primera y segunda lectura del dictamen ante el Pleno, 5) discusión, 6) aprobación, 7) sanción, 8) promulgación y publicación, y 9) iniciación de la vigencia (Gobernación, 2020).

A continuación, destacamos un texto proveniente de la Secretaría de la República, en donde se ahonda un poco más sobre lo concerniente al proceso legislativo en México.

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. El Congreso de la Unión es concebido como el órgano de la pluralidad democrática por excelencia, pues en él convergen las principales corrientes políticas e ideológicas de nuestro país (Senado de la República, 2021).

Ambas Cámaras tienen como propósito fundamental el análisis, discusión y aprobación de las normas que constituyen nuestro sistema jurídico. Esto se logra a través del proceso legislativo. El proceso legislativo es el conjunto de actos y procedimientos que se realizan para la formación de leyes, reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los ordenamientos jurídicos secundarios (Senado de la República, 2021).

Dicho proceso tiene su fundamento, en lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los reglamentos de cada Cámara y, los acuerdos parlamentarios adoptados por la mayoría de los miembros de cada una de ellas (Senado de la República, 2021).

Los actores facultados para intervenir en el proceso legislativo son:

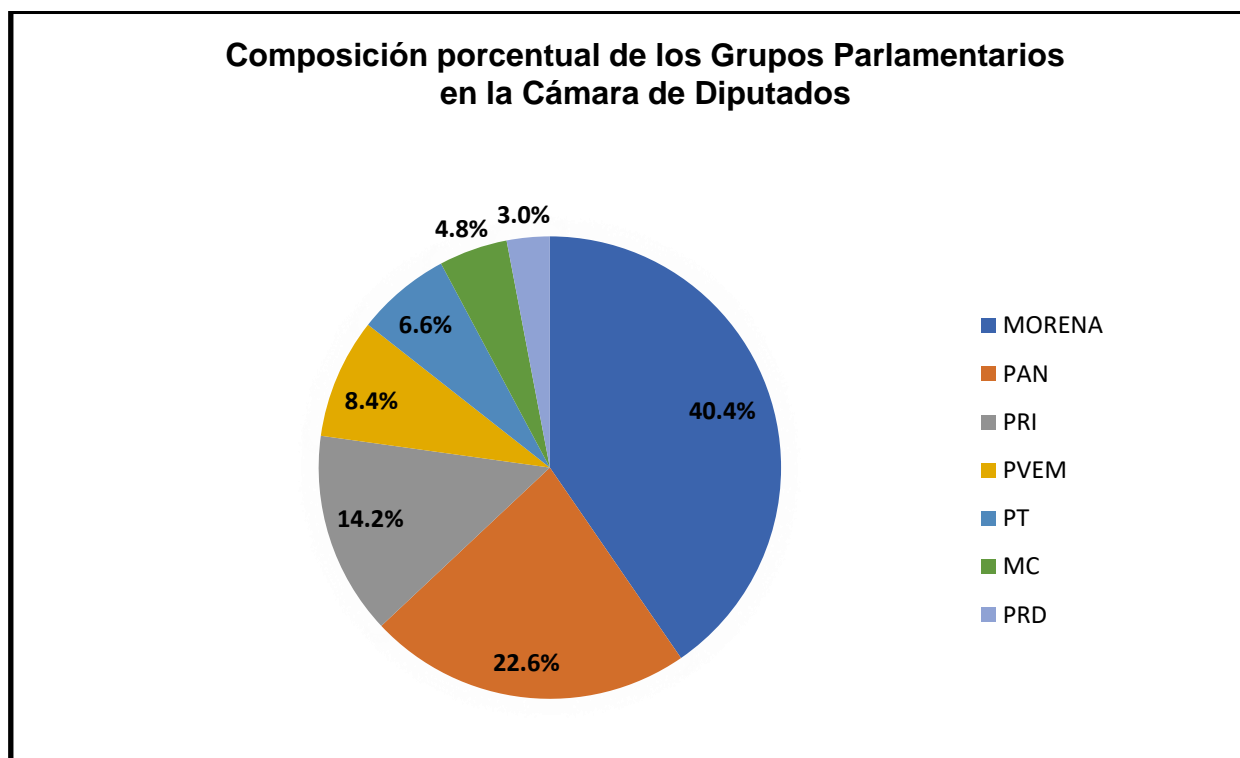
- a. El Presidente de la República, para presentar iniciativas, promulgar leyes y decretos.
- b. Las Legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, para presentar iniciativas y avalar reformas constitucionales.
- c. Las y los Diputados federales y senadores, al presentar iniciativas y, en su caso, aprobar las leyes y decretos correspondientes.
- d. Las y los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes correspondientes (Senado de la República, 2021).

Capítulo 3. La profesionalización de los diputados mexicanos en la LXV Legislatura (2021-2024)

La LXV Legislatura (2021-2024) de la Cámara de Diputados fue elegida a partir de las elecciones federales en México, las cuales se llevaron a cabo el 6 de junio del 2021.

Dicha Legislatura, quedó constituida con 500 legisladoras y legisladores. De ese total, 300 son de mayoría relativa y 200 de representación proporcional.

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cámara de Diputados

En esta ocasión, como bien podemos observar en la gráfica anterior, MORENA obtuvo una mayoría significativa, dentro de la LXV Legislatura, ya que contó con 202 diputados electos (40.4%). Siguiéndole el Partido Acción Nacional, con 113 legisladores (22.6%); a su vez, el Partido Revolución Institucional, bajó su popularidad con 71 representantes dentro de la Cámara de Diputados (14.2%). Detrás de estos tres partidos, quedó el Partido Verde Ecologista de México, pues este contó únicamente con la elección de 42 diputados.

Siendo así que, el 14.4% de diputados restantes, quedó dividido entre el Partido del Trabajo (PT), con 33 escaños (6.6%); después Movimiento Ciudadano (MC), que contó con 24 legisladores (4.8%); y en último quedó el Partido de la Revolución Democrática (PRD), siendo este acreedor de 15 diputados electos (3.0%) (Cámara de Diputados, 2022).

El resultado de esta elección intermedia de 2021, se puede traducir en un gobierno en el que ni el partido del Poder Ejecutivo (MORENA), ni los partidos con los que se alió (PT y PVEM) en esta elección, contarán con mayoría calificada (2/3 partes de las 500 diputaciones) para realizar reformas a la Constitución y algunos nombramientos.

Las elecciones legislativas federales intermedias de 2021 arrojaron una integración mayoritaria para la coalición oficialista, aunque con mayores restricciones para el proyecto del gobierno. El partido gobernante obtuvo mayoría relativa, pero requerirá de la suma de legisladores de su coalición para alcanzar la mayoría absoluta y de otros partidos para lograr una mayoría calificada. Esta nueva integración de la Cámara de Diputados tendrá efectos en tres aspectos sustantivos para la actividad parlamentaria en los próximos años: 1) la nueva relación Ejecutivo-Legislativo y el tipo de legislatura; 2) la reorganización y la gobernanza de la Cámara de Diputados y del Congreso (y los efectos que tuvo la reelección legislativa); 3) la construcción de una agenda legislativa y la recuperación de algunas funciones de la Cámara de Diputados en el nuevo contexto (Martínez, 2021).

En suma, la dinámica dentro de la 65 Legislatura cambiará respecto a lo visto durante los primeros tres años de gobierno. Por un lado, la Cámara de Diputados

será, ahora, un espacio de negociación y un posible contrapeso al Ejecutivo. Por otro lado, su labor será fundamental para sentar las bases del desarrollo político, económico y social del país rumbo al cambio de gobierno en 2024 (Lara, 2021).

3.1 Experiencia legislativa

La forma en que mediremos la experiencia legislativa de las y los diputados, será a partir de los años que han estado desempeñando actividades legislativas dentro de los siguientes cargos públicos: Diputada(o) local, federal y Senador(a). Con ello, sumaremos los años que hayan sido ejercidos, sin importar la duración.

Para comenzar, tenemos que 303 Diputados (60.6%) no tienen ningún año de experiencia legislativa de algún tipo, esto quiere decir que en ningún momento de su carrera política han sido ya sea diputadas o diputados locales, federales o senadores. Dentro de los que cuentan con experiencia de un año, debido a razones como ejercer solo durante este tiempo su actividad legislativa como propietario o suplente y demás razones que no le permitió terminar un periodo legislativo, son 41 (8.2%) y de dos años, 15 (3%). Sumando dichos datos, obtenemos que 268 representantes de la Cámara de Diputados (53.6%), en su mayoría, carecen de experiencia legislativa, esto nos indica que cuentan con un grado bajo de profesionalización.

Conforme seguimos observando, podemos decir que el número de diputadas y diputados que cuentan con experiencia legislativa disminuye considerablemente. Esta afirmación se da puesto que aquellos con tres años de experiencia o el equivalente a una legislatura como diputada o diputado local o federal son solo 100 (20%). Esto es un porcentaje bajo para una legislatura tan grande como lo es ésta.

Tomando en consideración ahora el rango de seis a ocho años, éste se reduce con la cantidad de tan solo 25 (5%) diputadas y diputados, y el de nueve a once son 10 (2%). A partir de los 12 años de experiencia en adelante, las cifras de legisladores

que cuentan con ella son sumamente reducidas, pues apenas suman 6 legisladores (1.2%).

3.2 Experiencia en cargos de elección popular

Hablando ahora sobre la experiencia en cargos de elección popular, la experiencia que poseen las y los diputados de la LXV legislatura es mínima. El cargo que podríamos decir cuenta con más experiencia es la de diputada y diputado local, ya que este cuenta con un número de 125 (25%), esto hablando de la LXV Legislatura. Ahora bien, tan solo 82 (16.4%) son los legisladores los que han sido diputados federales. Dentro del ámbito local, solo encontramos 50 legisladores (10%) quienes con anterioridad, ya han tenido un cargo dentro de la presidencia municipal; y por último, tenemos a tan solo 16 (3.2%) que cuentan con experiencia como Senadores.

Capítulo 4 La profesionalización legislativa y su impacto en la producción y éxito legislativo de los Diputados

La profesionalización legislativa es un asunto clave para comprender como progresa el espectro jurídico político en el país. Es en el congreso o la Cámara de diputados donde se discuten y se producen las leyes que beneficiarán o afectarán a toda la ciudadana. En palabras de Mario Luis Fuentes, del congreso “proviene todo el derecho positivo que regula a la vida pública; y todas las disposiciones que posibilitan, o no, el desarrollo económico y social del país” (México social, 2022).

Es tan necesario tener un congreso profesionalizado pues como argumenta Enrique Ortiz, el Congreso de la Unión, es el lugar donde se tratan los asuntos más importantes de nuestro país, es un lugar donde los Diputados Federales, representantes elegidos por el pueblo mexicano, se reúnen para dialogar y debatir aquellos proyectos, normas, reglamentos y por supuesto que leyes deben de hacer para que México sea un mejor país. Del Congreso emanan las leyes del país: leyes que impactan en los medios y condiciones de vida de la gente; leyes que ratifican acuerdos internacionales; leyes que convierten los ideales y las resoluciones de medidas concretas en el plano nacional. Por lo tanto, los legisladores deben de ser los primeros en dar voz a las luchas y aspiraciones del pueblo de México, debemos asegurarnos de que los intereses de los pobres, de los marginados y los vulnerables ocupen un lugar preferente en el debate nacional, como puente entre el Estado y la sociedad, trabajando de manera democrática, transparente y responsable en beneficio de la población y del país. (e-consulta, 2015).

Un congreso profesional producirá más y mejores leyes que contemplen los marcos jurídicos y las normativas que limitan la interacción social. Aplicarán sus conocimientos para hacer leyes que se sostengan en bases técnicas que estén bien sustentadas, logrando un mayor alcance a la hora de su aplicación, así como acelerar los procesos necesarios que se dan en la producción de leyes y consiguiendo su efectividad. Un congreso profesionalizado dará mayor certidumbre a la hora de llevar al pleno todas las discusiones, alcanzando acuerdos en beneficio

de todos los grupos parlamentarios. En los siguientes apartados aclararemos como repercute la profesionalización legislativa en la producción de leyes.

4.1 Producción legislativa

Empecemos por precisar que se entiende por producción legislativa que en términos normativos podemos llamar “proceso de producción de leyes” que se define como “una serie de interacciones que tienen lugar entre los editores o autores de normas; los destinatarios o las personas a quienes la ley está dirigida; el sistema jurídico o el conjunto normativo del que forma parte la nueva ley; los fines, objetivos o metas que se persiguen con la elaboración de las leyes y los valores que justifican dichos fines. Estas interacciones llevan a posiciones tanto de carácter político como estrictamente legislativo, por lo que es importante tener en mente los dos tipos de problemas en la actividad legislativa, políticos y legislativos” (Reyes, 2000).

Lo primero, el asunto político, se vincula con cuestiones de carácter valorativo sobre decisiones de política en general, que expresan la persecución de ciertos fines, valores y la formación de incentivos para inducir a estrategias concretas de intercambio político y económico. Lo segundo, el asunto legal, se asocia con usos lingüísticos y cuestiones jurídico-formales (Reyes, 2000).

A partir de estas consideraciones sobre el proceso legislativo, es factible interpretar y orientar el estudio de la creación de leyes como un proceso de diseño institucional que vincula dos arenas: una política y otra jurídica. En estas arenas encontramos los elementos que interactúan para dar forma al proceso de creación legislativa. Por lo que hace a los actores que participan de dicho proceso, la calidad de editores o destinatarios viene dada por las normas jurídicas y, a su vez, éstos son partícipes de arreglos políticos y de intereses que pueden ser defendidos a partir de sus respectivas competencias y facultades, por tanto, participan tanto en la esfera política como en la jurídica (Reyes, 2000).

TABLA 2

Proceso de creación legislativa	
Arena política	Arena jurídica
Editores o autores de normas generales (Poder Legislativo y Poder Ejecutivo). Destinatarios o las personas a quienes la ley está dirigida (gobernados y gobernantes).	
Incentivos y estrategias para el intercambio. Fines, objetivos o metas que se persiguen con la elaboración de las leyes. Valores que justifican dichos fines.	Conjunto de normas jurídicas que regulan la estructura, funcionamiento y operación de los legitimados jurídicamente para legislar (Poder Legislativo y Poder Ejecutivo). Sistema jurídico del que formarán parte las nuevas instituciones formales (elementos de técnica jurídica).
Instituciones formales e informales sobre:	Régimen de gobierno y Sistema político. Proceso formal legislativo (iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación y publicación) y la existencia o no de directrices legislativas. Composición del Congreso General o Parlamento, así como sus facultades y organización (cámaras y comisiones). Prácticas de negociación entre actores involucrados.
Actores y sus preferencias:	Los legitimados para iniciar y/o aprobar normas generales. Esquemas de división de poderes y relación entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Participación de asambleas y gobiernos locales. Agencias gubernamentales y no gubernamentales. Destinatarios de las normas jurídicas.

Fuente: Rodríguez (2000).

Ahora bien, el proceso de producción de leyes pasa por tres etapas: prelegislativa, legislativa y postlegislativa. En la primera etapa (prelegislativa) tiene como función la construcción de consensos sobre lo que se espera de la norma jurídica. La construcción de esta voluntad política es necesaria para justificar la pretensión de modificación normativa y lograr la adhesión de sus destinatarios, facilitando la eventual creación de la norma y su obediencia. Esta etapa persigue dos resultados: 1) construcción de los argumentos y razones político-jurídicas y socioeconómicas que justifican las instituciones formales y 2) la formulación de los fines y valores que den legitimidad, empírica y normativa (Reyes, 2000).

En la segunda etapa (legislativa), el objetivo principal es la construcción de instituciones jurídicas congruentes y consistentes internamente y con el sistema jurídico al que se integran. En esta etapa cobra especial relevancia el almacenamiento y recuperación de la información relacionada con los antecedentes de la materia en cuestión y con las disposiciones normativas vigentes. Esta etapa del diseño institucional es bastante delicada y prácticamente se traduce en la construcción de las reglas formales (Reyes, 2000).

En la tercera etapa (postlegislativa), tiene como objetivo abarcar la evaluación de la adecuación de las normas al sistema jurídico; la observación de las finalidades incorporadas al texto legal, así como el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron elaboradas (Reyes, 2000).

Como podemos observar, la producción legislativa es un proceso multifactorial en el que distintas fases se conjugan para dar un resultado satisfactorio concorde a la normativa jurídica. En este caso, los actores más preponderantes en estos procesos serán las y los congresistas que a su vez tendrán como fin el llevar a buen puerto todas las discusiones surgidas de las cuales emanarán nuevas leyes.

4.2 Éxito legislativo

Ahora bien, el producir leyes es un asunto que tiene un gran peso de responsabilidad para sus actores principales que son los congresistas. No es para menos, la producción de leyes puede tocar distintos intereses sociales en todos los ámbitos, como lo dice Sergio Arturo Bárcena “Dado que la producción de cambios al marco jurídico nacional conlleva la enorme responsabilidad de afectar los más diversos ámbitos de acción del individuo y de una población, resulta necesario apreciar que, con los criterios de medición que evalúan al Congreso y a sus integrantes por el número de iniciativas presentadas y de leyes aprobadas, una asamblea podría generar una gran cantidad de piezas que atentaran contra las libertades, contra la justicia y contra el crecimiento económico, y sin embargo, contar con altos indicadores de productividad” (Bárcena, 2019).

Para Brenda García y Carlos Vilalta (2014), el éxito legislativo se ha tratado de predecir a través de los llamados "factores institucionales", que se refieren a las reglas y normas internas del Congreso. Aquí encontramos una pluralidad de variables causales, como serían el liderazgo del legislador en comités, subcomités y órganos de gobierno, así como en su partido (Frantzich, 1979; Anderson et al., 2003; Padró y Snyder, 2006; Hasecke y Mycoff, 2007; Cox y Terry, 2008). Entre estos factores, también se ha utilizado de manera extensiva el sistema de antigüedad (Frantzich, 1979; Moore y Thomas, 1991; Anderson et al., 2003; Padró y Snyder, 2006; Hasecke y Mycoff, 2007; Cox y Terry, 2008) como predictor del éxito legislativo, la pertenencia al partido mayoritario (Frantzich, 1979; Moore y Thomas, 1991; Anderson et al., 2003; Padró y Snyder, 2006; Cox y Terry, 2008; Fisk, 2011) y los niveles de lealtad partidaria (Cox y McCubbins, 1993; Casar, 2002; Hasecke y Mycoff, 2007).

Entre los factores institucionales, podemos encontrar la importancia o poder político que posee la Cámara Alta. Por ejemplo, en México el Senado tiene lo que podemos considerar como un "veto fuerte", ya que el acuerdo con esta cámara es requerido para que una legislación sea aprobada. Debido a lo anterior, elementos técnicos de

las iniciativas, como son el número de veces que una iniciativa puede ir entre las dos cámaras, los mecanismos de resolución de disputas intercamerales (Tsebelis y Money, 1997) o bien la importancia que una cámara le dé a la calidad o cantidad de legislación aprobada (Patterson y Mughan, 1999), ciertamente podrían afectar significativamente la efectividad legislativa (García y Vilalta, 2014).

Finalmente -nos dicen García y Vilalta- otros dos factores institucionales que se han presentado como capaces de predecir el éxito legislativo son si la mayoría en el Senado pertenece al partido en el gobierno o a la oposición (Fisk, 2011) y el uso de un procedimiento colectivo, u ómnibus, que consiste en combinar numerosas medidas de áreas de política dispares en una sola iniciativa masiva, que afecta eventualmente y de manera positiva la productividad legislativa (Krutz, 2000).

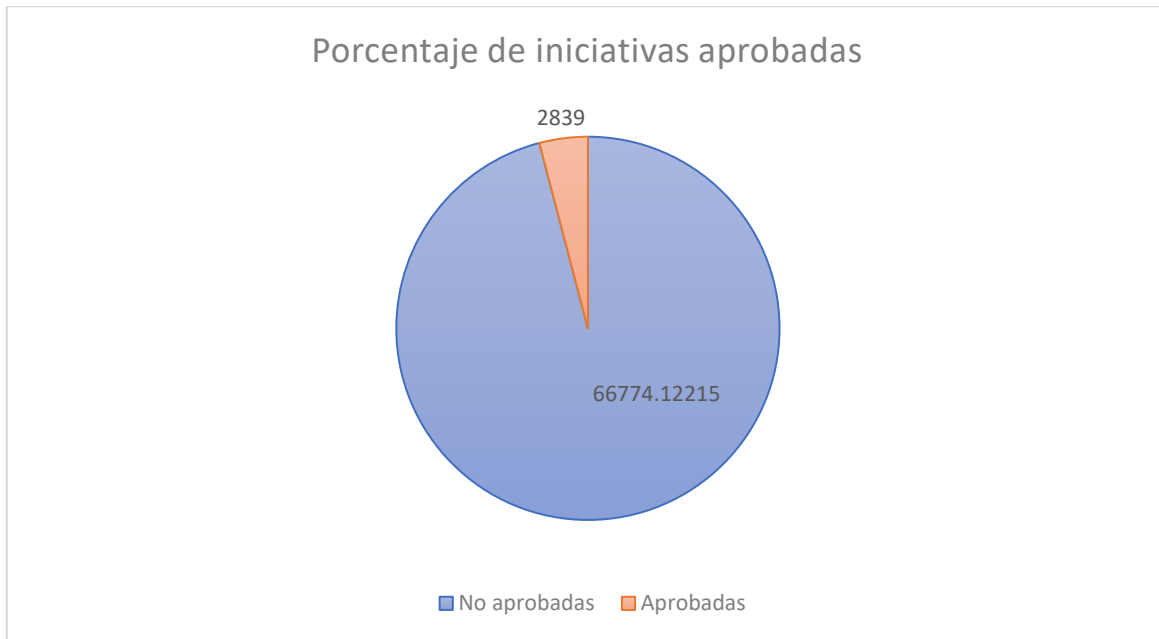
Pasando a los factores "político-electoral" que pueden incidir favorable o desfavorablemente en el éxito de las iniciativas, algunos estudios previos consideran la seguridad electoral (Frantzich, 1979; Anderson et al., 2003; Hasecke y Mycoff, 2007), la posición ideológica de los legisladores (Frantzich, 1979; Moore y Thomas, 1991; Casar, 2002; Hasecke y Mycoff, 2007; Cox y Terry, 2008), la cercanía electoral que puede generar tratos más generosos para los electores (Kiewiet y McCubbins, 1991, Mueller, 2008), los niveles de cooperación entre los partidos (Casar, 1999 y 2002; Aziz, 2002; Lujambio; 2002), el inicio del periodo presidencial o periodo de mayor actividad legislativa (Krutz, 2000), el tiempo oportuno para legislar y la llamada presión política (Cox y McCubbins, 1993; Anderson et al., 2003). Todos los factores anteriores incrementan la probabilidad de éxito de una iniciativa, es decir, de que sea aprobada; por el contrario, un congreso dividido (Kiewiet y McCubbins, 1991) reduce significativamente las probabilidades de éxito de las iniciativas (García y Vilalta, 2014).

Como podemos observar, el éxito legislativo puede ser medido desde distintos enfoques, sin embargo, para que esto se concrete necesitamos de un cuerpo legislativo profesional que pueda entender tanto el proceso productivo de leyes, esto es, toda la normativa jurídica como los factores institucionales que limitan dicha interacción. Este cuerpo de congresistas debe tener al menos noción de lo que va

a llevar a debate y deben estar conscientes de cómo va a repercutir en la sociedad la transformación del marco jurídico que están dispuestos a cambiar.

Producción legislativa

Gráfica 2

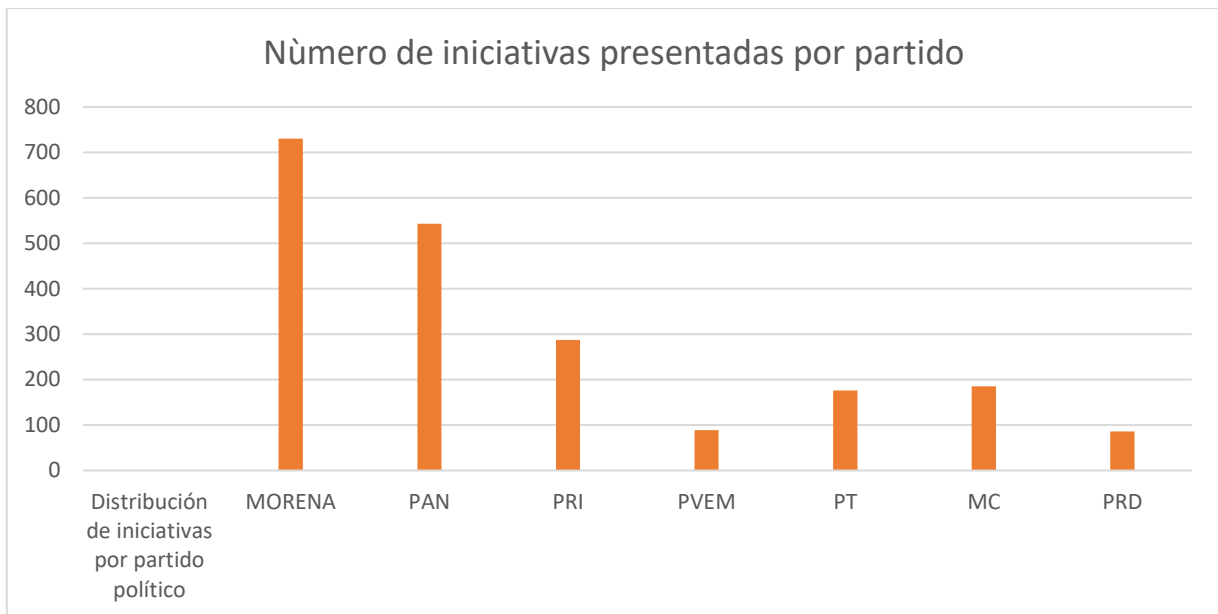


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cámara de Diputados.

En total se presentaron 66,780 iniciativas y solamente se aprobaron 2,839.

En promedio cada legislador ha presentado 137.7 iniciativas, de las cuales en promedio se han aprobado 5.87

Gráfica 3



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cámara de Diputados.

Tabla 3

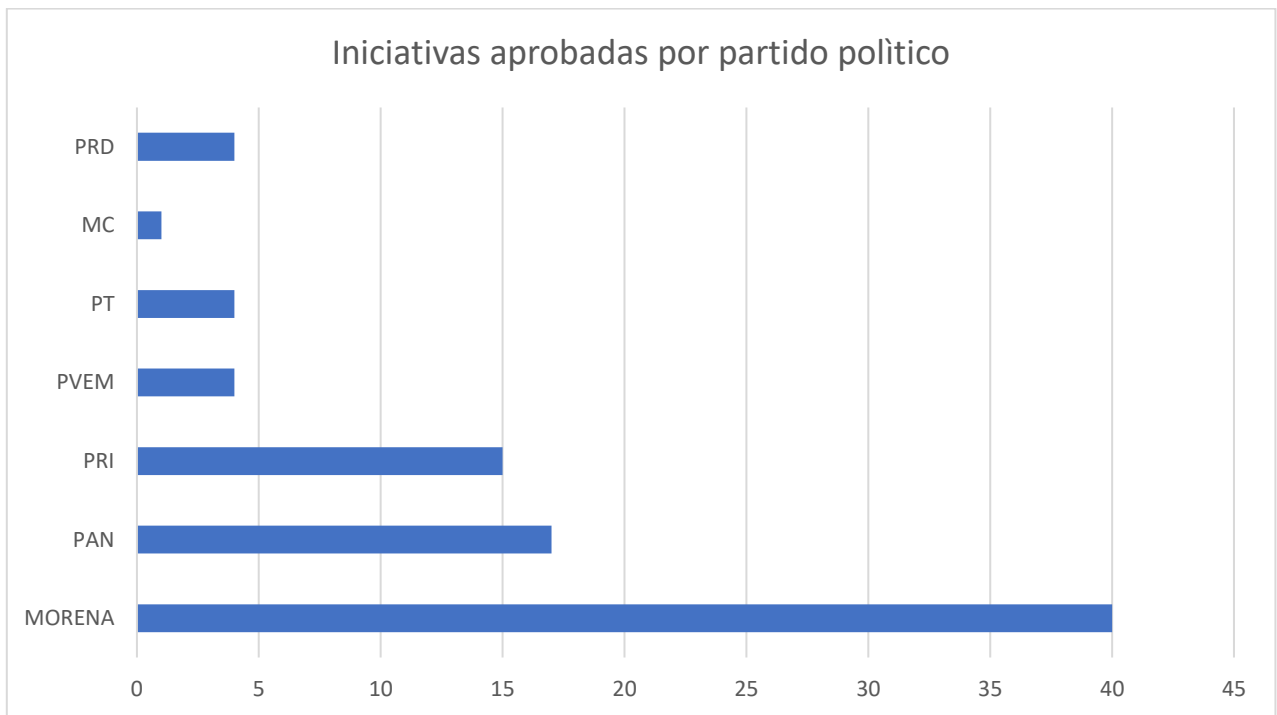
Distribución de iniciativas por partido político	
MORENA	730
PAN	543
PRI	287
PVEM	89
PT	176
MC	185
PRD	86

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cámara de Diputados.

En la gráfica y tabla anterior podemos observar que la mayor cantidad de iniciativas presentadas son las del partido Movimiento Regeneración Nacional, en segundo

lugar el Partido Acción Nacional, tercero el Partido Revolucionario Institucional, cuarto lugar Partido Verde Ecologista de México, en quinto lugar el Partido del Trabajo, en sexto lugar Movimiento Ciudadano, y por último el Partido de la Revolución Democrática

Gráfica 4



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cámara de Diputados.

Tabla 4

Iniciativas aprobadas por partido político	
MORENA	40
PAN	17
PRI	15
PVEM	4
PT	4
MC	1
PRD	4

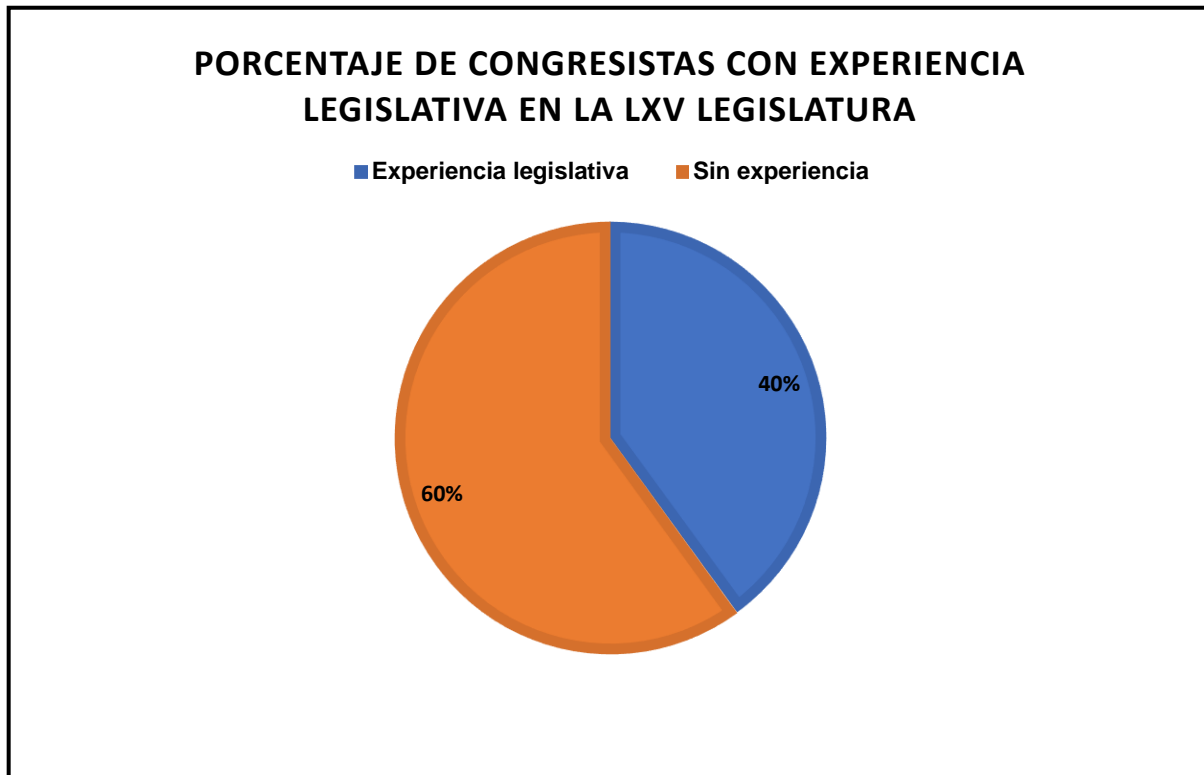
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cámara de Diputados

De acuerdo con la información proporcionada en la Cámara de Diputados el total del número de iniciativas presentadas en general es de 82.

4.3 Desempeño legislativo y experiencia legislativa

Como ya lo observamos en el apartado anterior, una gran fracción de los congresistas en la LXV legislatura cuentan con un grado académico, ahora analizaremos cuantos de ellos cuentan con experiencia legislativa.

Gráfica 5



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Información Legislativa Integración del H. Congreso.

En la gráfica anterior, observamos que solo un 40% de los congresistas cuentan con experiencia legislativa, frente a un 60% de congresistas que no tienen experiencia. Esto nos dice que de los 500 congresistas en la LXV legislatura solo 195 tienen experiencia en procesos legislativos.

Entonces tenemos que más del 80% de los congresistas en esta LXV legislatura cuentan con un grado académico que les permite desenvolverse profesionalmente con sus tareas legislativas y que se complementa con un 40% de congresistas que ya cuentan con la experiencia adecuada para sacar a flote los procesos de producción legislativa.

Como lo menciona Vargas (2019) la experiencia legislativa permite especializarse en áreas específicas, tales como presupuestos, impuestos, infraestructura, educación, entre otras; además, les permite desarrollar habilidades de negociación para impulsar un proyecto de ley, así como reconocer cual personal del Congreso es más eficiente y confiable. Otro beneficio de la experiencia legislativa dentro del congreso es el efecto derrame, los legisladores sin experiencia aprenden de aquellos con experiencia previa. Bowser y Moncrief (2007) secundan estos beneficios de la experiencia al argumentar que los legisladores necesitan tiempo para comprender el funcionamiento del congreso.

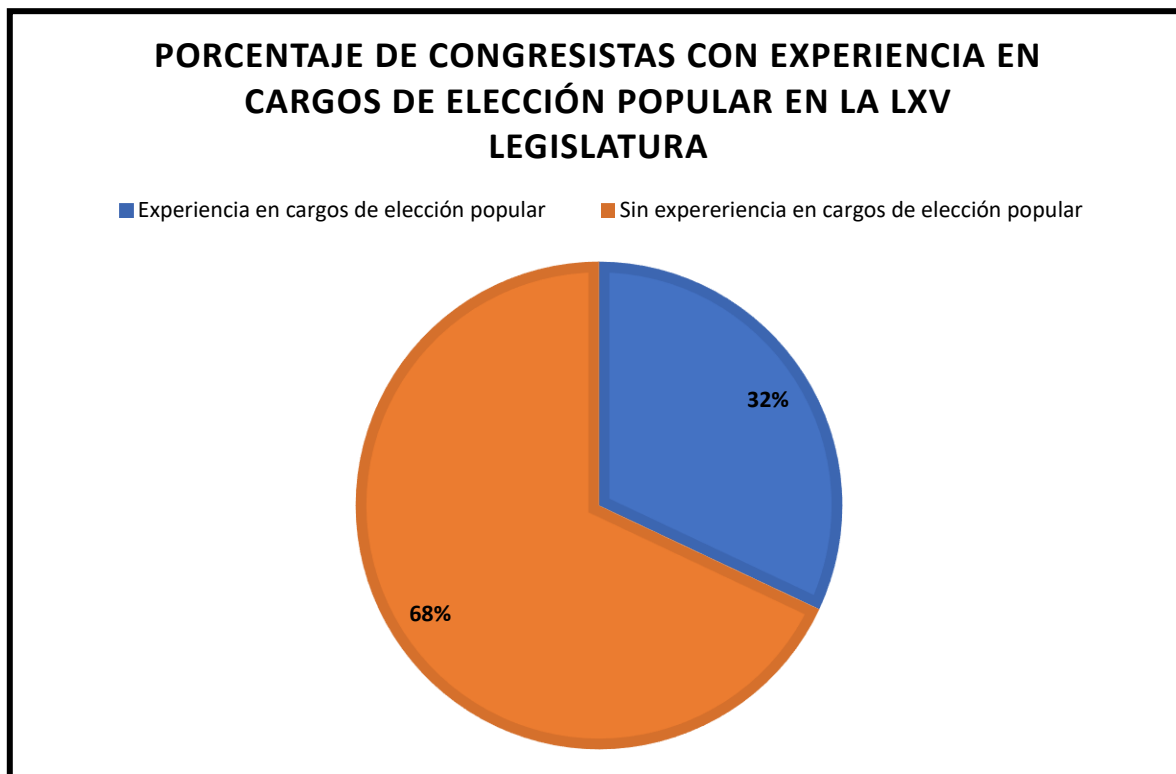
4.4 Desempeño legislativo y experiencia en cargos de elección popular

Aunado a esto, los congresistas que cuentan con experiencia en cargos de elección popular pueden abrir la puerta a un desempeño más exacto en la producción de leyes. Un congresista con experiencia en algún cargo de elección popular puede proporcionar conocimientos útiles para el desempeño de la labor legislativa con base en la práctica que ha experimentado. Para Ariel Pérez Garduño “Los líderes políticos deben ser responsables en su ejercicio de convicción moral, para esto se requiere de un alto nivel de preparación en temas legislativos y de administración pública, impulsando leyes y ordenanzas que garanticen a la sociedad vivir civilizadamente (...) Ser profesional en cualquier área de nuestras vidas influye en el desarrollo social y político de nuestro país, refiere una alta capacidad de responsabilidad, preparación y justicia en la que permanentemente se reconozca los Derechos Humanos de las demás personas con madurez y una conducta institucional, que promueva un carácter incluyente y leal a los colores de México.” (Pérez, 2021).

En la LXV legislatura, el número de congresistas que cuentan con experiencia en cargos de elección popular representa aproximadamente el 32%. Esto quiere decir

que de 500 diputados solo 157 tienen conocimientos reales de la política aplicada en campo.

Gráfica 6



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Información Legislativa Integración del H. Congreso.

Este porcentaje si bien, no es tan significativo muestra una amalgama entre congresistas que apenas tendrán su primera experiencia legislativa y congresistas que ya cuentan con experiencia en el ramo político, los cuales pueden manifestar un conocimiento más avezado tanto en materia legislativa como de políticas públicas. Como dice Manuel Alcántara, un político con experiencia y profesional aporta al congreso habilidades que potencien la agilidad mental, la credibilidad, la capacidad de síntesis, la capacidad oratoria, la toma de decisiones, el trabajo en equipo, el diálogo y la argumentación, la búsqueda de compromisos, la generación de confianza, la adaptabilidad al medio y a los otros, y la prudencia. Por otro lado,

también se trata del coraje, de la energía, del control del pánico y de las emociones en general, así como de la contención de la agresividad (Alcántara,2013).

Conclusiones

Podemos afirmar, dentro de los resultados obtenidos de esta investigación, que las diputadas y diputados pertenecientes a la LXV legislatura, manejan un porcentaje muy bajo de profesionalización. Esto queda demostrado si lo vemos desde una posición en la que muchos otros países, poseen más allá del 50% de experiencia legislativa dentro de la Cámara.

Ahora bien, ¿a qué se debe tanta falta de profesionalización en nuestro país? Respondiendo a esta pregunta, esta problemática se debe a la falta de reelección legislativa existente en México. Esto es porque, al saber que no serán reelegidos inmediatamente, las legisladoras y legisladores, no se comprometen lo suficiente con aprender y con profesionalizarse dentro del cargo que ejercen.

Con respecto a los cargos de elección popular que han ejercido las diputadas y diputados, sobresale que ser diputada y diputado local es el cargo con más repetición, junto con el de diputada y diputado federal y, en tercer lugar, podemos ver el cargo como presidente municipal.

Los resultados de analizar las diferentes variables de la profesionalización y su influencia en la producción y éxito legislativo, muestra interesantes hallazgos. La experiencia legislativa y su contribución a la profesionalización, ya que entre más acumule el legislador, será productivo y efectivo en su labor. En este sentido hay una influencia positiva entre la presentación de iniciativas y la experiencia legislativa del diputado y es que el rango de diputados de 9 a 11 años de experiencia es el que en promedio acumula más proyectos de ley que sus colegas sin experiencia. En lo referente al éxito legislativo sucede lo mismo, el mismo rango de edad es el que tienen mejor promedio de aprobación de sus iniciativas. La experiencia legislativa del diputado tiene influencia a la hora de presentar y aprobar sus iniciativas. (Vargas, 2017)

En cuanto a la experiencia en cargos de elección popular ejercidos por las diputadas y diputados, se encuentra que haber sido diputado federal y local son los cargos políticos con mejor producción legislativa, resultado que coincide con la experiencia legislativa analizada anteriormente. Pero resulta interesante que los diputados que no habían ejercido un cargo, superen a los que fueron gobernadores, senadores y presidentes municipales. En cuanto al éxito legislativo se observa resultados similares, ahora los que fueron senadores tienen el mejor promedio junto con los que ocuparon una diputación federal. Es así, que se puede corroborar la influencia que existe de la experiencia en cargos de elección popular de los diputados y la producción y éxito legislativo. (Vargas, 2017)

Ahora bien, analizando algunos de los datos proporcionados en el capítulo anterior, de tan solo el año pasado hasta el momento, han sido propuestas 66,780 iniciativas ante el Congreso de la Unión; de las cuales, solo 2,839 han sido aprobadas. A esto se le suma que, el partido que más iniciativas ha promulgado es MORENA con 730, después le sigue el PAN con 543 y en tercer lugar con más propuestas presentadas es el PRI con 287.

De las iniciativas mandadas al Senado, MORENA es la hegemónica en cuanto a la aprobación de estas con 40, le sigue el PAN con 17 y al último el PRI con 15. Es así como podemos deducir que hay una conexión análoga entre el número de iniciativas que son propuestas y el número de las mismas que son aprobadas según la cantidad de iniciativas. Es claro que MORENA es el partido que tiene más iniciativas aprobadas gracias al número de propuestas producidas por este partido. Como resultado, se entiende que para tener un mayor número de iniciativas aceptadas, se necesita proponer mucho, como lo ha hecho MORENA; no obstante, se debe de tener claro que no hace falta mandar cientos de iniciativas que discrepen de la realidad e importancia del país, pues para que estas sean aprobadas, hace falta tener representantes políticos lo suficientemente preparados profesionalmente, aunado a un esfuerzo sinérgico para mejorar al país, o sea, tener políticos que busquen realmente desde su visión y perspectiva hacer de México un país mejor.

De los resultados, podemos deducir que se visualiza un campo abundante para las futuras investigaciones. Pero, aunque es claro que los datos existen y están al alcance de quien indague sobre el tema en cuestión, por el momento no hay estudios que relacionen como tal las variables referentes a la profesionalización con el desempeño legislativo. Por ello, es que se invita a modelar todo un análisis desde antes de los comienzos de la transición democrática (si es que los datos dan para eso) hasta la fecha y con ello, seguir actualizando conforme pasan las legislaturas, todo con la finalidad de crear tendencias que puedan explicar el funcionamiento y evolución de la profesionalización legislativa y, por ende, su desempeño.

Por último, es importante mencionar, que a través de las pocas investigaciones existentes respecto al tema, queda destacado que aunque existiera la posibilidad de la reelección legislativa en México, esta no sería suficiente para erradicar la falta de profesionalización, puesto que también debemos de poner atención a otros temas, como lo son la carrera legislativa como tal, que se cree una capacitación para las legisladoras y legisladores, que sea concisa en cuanto al contenido a tratar, así como también, debe de existir un acompañamiento por parte de los expertos en la materia.

Bibliografía

- Alcántara Sáez, M. (2012). *El oficio del político*. Madrid: TECNOS.
- Alcaraz, H. S. (2007). Reflexiones en torno a los problemas que se presentan por la falta de profesionalización legislativa en México. Recuperado el 10 de mayo de 2022, de Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2406/6.pdf>
- Alonso, A. G. (21 de Octubre de 2011). *La profesionalización del Congreso mexicano*. Recuperado el 22 de Marzo de 2022, de https://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/parlamentarios/pdfs/prof_congreso_mexicano.pdf
- Avila Mariscal, C. S. (1999). *La profesionalización de los representantes populares*. Recuperado el 30 de Enero de 2022, de <https://www.diputados.gob.mx/comisiones/estudios/T-18.htm>
- Bautista, O. D. (2017). *El perfil ético de los candidatos a puestos de representación por elección popular*. Recuperado el 22 de Marzo de 2022, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5092/7.pdf>
- Camacho, O., Patrón, F. (2016). “La profesionalización legislativa en entidades federativas en México”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.
- Campos, A. P. (2016). *La evaluación legislativa y la credibilidad social en el quehacerparlamentario*. Obtenido de file:///C:/Users/HP/Downloads/Dialnet-LaEvaluacionLegislativaYLaCredibilidadSocialEnElQu-6310483%20(1).pdf
- Consideraciones para la implementación y fortalecimiento de un modelo de evaluación legislativa*. (s/f). Recuperado el 30 de Enero de 2022, de <http://archivos.diputados.gob.mx/Transparencia/articulo72/XIV/cedip/CEDIP-72-XIV-implementacionyfortalecimientoevaluacionlegislativa-2-2020.pdf>
- de Andrea Sánchez, F. J. (2002). *Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa*. Recuperado el 22 de Marzo de 2022, de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3709/4555>
- Diputados, C. d. (15 de Marzo de 2022). Recuperado el 29 de 03 de 2022, de http://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/info_diputados.php
- Dworak, F. (2013). *El mito de la productividad legislativa*. Recuperado el 2022 de Enero de 30, de <http://www.adnpolitico.com/opinion/2013/01/19/opinion-el-mito-de-la-productividad-legislativa>
- Fuentes, M. (2022). “La relevancia del congreso” en *México social*. Obtenido de: <https://www.mexicosocial.org/la-relevancia-del-congreso/>

García, B., Vilalta, C. (2014). *Los factores que incrementan la probabilidad de éxito de las iniciativas fiscales federales en México, 1997-2009* en Scielo. Obtenido de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372014000200001

Gobernación. (2020). *Proceso legislativo*. Recuperado el 30 de Enero de 2022, de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=192#:~:text=El%20Gobierno%20Federal%20participa%20en,reformas%20constitucionales%3B%20y%20los%20diputados>

Lara, A. (24 de Agosto de 2021). *Expansión Política*. Recuperado el 29 de Marzo de 2022, de <https://politica.expansion.mx/voces/2021/08/24/columna-invitada-cinco-retos-para-la-65-legislatura>

Martínez, K. P. (Octubre de 2021). *La nueva Cámara de Diputados de México: inercias y cambios*. Recuperado el 29 de Marzo de 2022, de <http://mexicanadesociologia.unam.mx/index.php/v83n4/502-v83n4a8>

Ortiz, J. (2015). "La Importancia del Congreso de la Unión" en *E-consulta*. Obtenido de: <https://www.e-consulta.com/opinion/2015-05-12/la-importancia-del-congreso-de-la-union>

Patrón Sánchez, F., & Camacho García, M. O. (2018). *La profesionalización Legislativa en México*. Recuperado el 30 de Enero de 2022

República, S. d. (2021). *¿Qué son las comisiones?* Recuperado el 23 de Marzo de 2022, de https://www.senado.gob.mx/64/comisiones/que_son_las_comisiones

Rodríguez, R. (2000). "El proceso de producción legislativa", *Isonomía*, núm. 13, pp.195-203.

Sánchez, F. P., & Camacho Garcia, M. O. (2016). La profesionalización legislativa en entidades federativas en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 9(17), 101-138.

Uriarte, E. (2010). *La política en las sociedades democráticas*. Recuperado el 23 de Marzo de 2022, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=667959>

Valencia, L. (2009). *Redalyc*. Recuperado el 20 de Febrero de 2021, de Élités parlamentarias y profesionalización legislativa en México: <https://www.redalyc.org/pdf/325/32512745008.pdf>

Vargas, A. A. (Junio de 2017). *La profesionalización legislativa de los Diputados mexicanos de la LXII legislatura (2012-2015) y su influencia en la producción y éxito legislativo*. Recuperado el 22 de Marzo de 2022, de http://ri.uagro.mx/bitstream/handle/uagro/1405/S_TM_06234268_17.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Vargas, Y. (2019). "Experiencia legislativa en la producción de leyes" en *Estado de la nación*. Obtenido de:

https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/7830/Vargas_2019_Expeciencia_Legislativa.pdf?sequence=3&isAllowed=y