

Boletín de prensa 024
13 de septiembre de 2016
www.integralia.com.mx

SÉPTIMO REPORTE LEGISLATIVO DE INTEGRALIA

- Récord de iniciativas presentadas en ambas cámaras en el primer año de la Legislatura: 627 en Senado y 1,615 en Cámara de Diputados.
- Rezago de dictaminación sigue siendo enorme: iniciativas pendientes 94.6% en Senado y 77.6% en Diputados.
- Sistema de comisiones burocratizado, abultado y con deficiente funcionamiento. Hay 184 comisiones entre ordinarias, especiales y bicamerales.
- Persiste opacidad en el manejo de las subvenciones a grupos parlamentarios.

El primer año de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión (septiembre 2015 - agosto 2016) reproduce muchas de las tendencias que Reporte Legislativo de Integralia ha detectado desde su primera evaluación en 2011: un elevado activismo legislativo que se traduce en un número creciente de iniciativas de ley, la mayoría de las cuales no se dictamina, un uso extenso de la tribuna para fijar posiciones políticas mediante exhortos y puntos de acuerdo, un deficiente funcionamiento del sistema de comisiones, la opacidad en el manejo de las subvenciones a los grupos parlamentarios y el incumplimiento de la legislación en materia de transparencia.

Durante el primer año de la actual Legislatura se presentaron 627 iniciativas en la Cámara de Senadores, de las cuales se aprobó el 2.9 por ciento y quedaron en calidad de pendientes el 94.6%. En el caso de la Cámara de Diputados se presentaron 1,615 iniciativas, la tasa de aprobación fue de 5.4 por ciento y el 77.6 por ciento quedaron en calidad de pendientes.

Entre 1997 y 2016 el número de iniciativas presentadas durante el primer año de cada Legislatura creció de 145 en la Legislatura LVII (1997-2000) a 1,615 en el primer año de esta Legislatura. En el Senado la cifra pasó de 31 a 627 en el mismo periodo.

Deficiente funcionamiento del sistema de comisiones

El Congreso mexicano cuenta con 56 comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados y 64 en la Cámara de Senadores. Se trata de un número excesivo que coloca al Senado mexicano como la cámara alta con más comisiones en el mundo y a la Cámara de Diputados como la tercera cámara baja con más comisiones. Con frecuencia, el surgimiento de más comisiones ocurre como un fenómeno de clientelismo legislativo: dar cargos y estructuras burocráticas a legisladores para su promoción política personal con cargo al erario y a la eficiencia del trabajo legislativo.

Además de las comisiones ordinarias, el Congreso ha creado muchas “especiales”. La Cámara de Senadores constituyó 15 de ese tipo y la de Diputados otras 44. Además, el Congreso cuenta con cinco comisiones bicamerales. Si se suman todas las comisiones del Congreso de la Unión se llega a la cifra de 184.

La multiplicación de las comisiones entorpece el trabajo legislativo, duplica funciones y con frecuencia genera lentitud en el proceso de dictaminación porque una iniciativa es enviada para su estudio a varias comisiones cuya materia se traslapa.

Además del exceso de comisiones, se observa un funcionamiento deficiente. De las 44 especiales en la Cámara de Diputados, la comisión encargada de dar seguimiento a los hechos ocurridos en Ayotzinapa es la única instalada. El resto, 43, creadas el 29 de abril de 2016, no se han instalado. (Una de ellas se creó el 31 de mayo pero tampoco se ha constituido).

Asimismo, con frecuencia las comisiones no cumplen con sus obligaciones reglamentarias como presentar sus planes de trabajo y sus informes anuales, así como sostener reuniones mensuales en el caso de la Cámara de Diputados. Salvo una que se reunió en 24 ocasiones (la especial y conocida coloquialmente como Ayotzinapa), el resto de las 43 comisiones ordinarias incumplió con ese mandato del Reglamento, ya que no reportan haberse reunido.

Existe una enorme varianza entre el número de asuntos atendidos en cada comisión, lo que es reflejo de la disparidad de importancia y de relevancia. En la Cámara de Diputados hay comisiones, como Asuntos Frontera Norte, Desarrollo Municipal y Distrito Federal, que no tuvieron ninguna iniciativa turnada, mientras que las comisiones de Hacienda y Crédito Público, y Puntos Constitucionales, tuvieron 190 y 228 iniciativas turnadas, respectivamente. La comisión de Agricultura y Sistemas de Riego recibió sólo cinco iniciativas y al 1° de agosto no había dictaminado ninguna.

En el caso del Senado, las comisiones que más recibieron iniciativas fueron las de Estudios Legislativos (257), Estudios Legislativos Segunda (202) y Estudios Legislativos Primera (153). Les siguieron Justicia (103) y Puntos Constitucionales (102). En el polo opuesto, las comisiones de Autosuficiencia Alimentaria, Ciencia y Tecnología, Contra la Trata de Personas y Federalismo, recibieron sólo una iniciativa que no han dictaminado. A 13 comisiones no se turnaron asuntos en el periodo analizado. Claramente, el hecho de que algunas comisiones no atiendan asuntos es reflejo de que carecen de materia y utilidad.

Presupuesto y transparencia

Se detectan grandes áreas de opacidad, especialmente en las asignaciones presupuestarias de los grupos parlamentarios, la asignación de bonos y recursos para labores de gestión y el incremento constante al presupuesto que ejerce. El presupuesto del Congreso mexicano ha aumentado de forma sistemática en los últimos años sin que exista la justificación para ello. El presupuesto aprobado para 2016 es 14,101 millones de pesos, de los cuáles 53.6 por ciento corresponde a la Cámara de Diputados, 31.3 por ciento a la de Senadores y 15.1 por ciento a la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Se trata de un incremento de 5 por ciento con respecto al presupuesto de 2015, y de 101 por ciento comparado con el de 2000, en términos reales.

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2017 mantiene esta tendencia. El Poder Legislativo solicitó 15,088 millones de pesos, los cuales repiten los porcentajes de distribución del año fiscal vigente. Este aumento contrasta con los recortes que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha programado para el año entrante de 239,700 millones de pesos.

Aunque el Congreso exige cuentas y revisa el gasto de los otros poderes de la Unión, no da cuentas de los gastos que sus bancadas ejercen. Los vacíos legales para justificar y transparentar el gasto han permitido que estos recursos funcionen en ocasiones como “caja chica” de los coordinadores parlamentarios. Entre septiembre de 2015 y abril de 2016, por ejemplo, los coordinadores de la Cámara de Diputados recibieron 859.97 millones de pesos por este concepto. El monto asignado en el primer cuatrimestre de la legislatura actual (septiembre a diciembre de 2015) se incrementó 38% con respecto al monto asignado en el último cuatrimestre de la legislatura anterior (mayo a agosto de 2015).

En el caso del Senado, en el periodo de enero de 2014 a junio de 2015, el monto total asignado fue de 1,848 millones de pesos, con el valor más alto reflejado en el segundo semestre de 2014. No existe información disponible de la segunda mitad de 2015 y del primer semestre de 2016.

Recomendaciones

- Cumplir cabalmente con la Ley Federal de Transparencia y concluir los procesos de reorganización administrativa para cumplir con el mandato legal.
- Reducir el número de comisiones ordinarias y volver al mandato de la Ley Orgánica de 1999 que establecía 22 ordinarias para Diputados y 29 para Senadores.
- Limitar la creación de comisiones especiales solamente para aquellos casos que por su trascendencia y urgencia requieren de un cuerpo que dé atención especial a algún tema de coyuntura.
- Mejorar el funcionamiento del sistema de comisiones y asegurar que sus obligaciones se cumplan.
- Reducir el monto de las subvenciones a los grupos parlamentarios y transparentar su uso. La reforma constitucional en materia de transparencia, así como la nueva Ley General de Transparencia, obligan a los grupos parlamentarios a abrir la información de sus ingresos y gastos.