INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

DIRECCIÓN GENERAL DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

REGLAMENTACIÓN DE LA PREGUNTA PARLAMENTARIA

CUADERNOS DE APOYO

JULIO DE 2009

C O N T E N I D O

I. RESUMEN

II. MARCO DE REFERENCIA

III. ANTECEDENTES BÁSICOS DE LA PREGUNTA PARLAMENTARIA EN MÉXICO

IV. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

V. ALGUNAS DIFICULTADES INICIALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS REFORMAS

VI. VALORACIÓN PRELIMINAR DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS PARLAMENTARIAS

1. Sobre la oportunidad de las respuestas
2. Sobre la pertinencia y/o utilidad del cambio de formato
3. Sobre la calidad de las preguntas y las respuestas parlamentarias

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS RESPUESTAS ESPECÍFICAS

REFERENCIAS

I. RESUMEN

El cabal cumplimiento de los propósitos de la reforma a los artículos 69 y 93 Constitucionales sobre el cambio de formato del Informe Presidencial, mediante la incorporación de la Pregunta Parlamentaria, se ha visto obstaculizado en los primeros meses de su vigencia por diferentes motivos.

Primero, porque el Congreso no dispuso del tiempo suficiente para la debida reglamentación jurídica de las dichas reformas[*]; luego porque, a falta de esa reglamentación, algunos acuerdos que se emitieron en ambas cámaras de manera supletoria, resultaron inconsistentes con la letra y espíritu de aquellas adecuaciones; pero sobre todo porque, al amparo de esas lagunas e insuficiencias el Ejecutivo Federal y sus representantes, se condujeron en la práctica -ahora sin la presencia del Presidente ante el Poder Legislativo- con las habituales insuficiencias, omisiones y sesgo en la información entregada y requerida. Como si dichas reformas no hubiesen tenido lugar[**].

Hubieron de parte de la Junta de Coordinación Política del Senado, al menos tres acuerdos con los que se pretendió suplir esa laguna jurídica y cinco por el lado de la Colegisladora; acuerdos todos ellos que por su diversidad y notorias ambigüedades, desvirtuaron en los hechos, algunos de los propósitos más importantes que se perseguían con las reformas:

1. La incorporación de la Pregunta Parlamentaria para una efectiva rendición de cuentas a la ciudadanía;
2. La garantía de mayor nitidez del gobierno en la conducción de los asuntos públicos;
3. Un efectivo ejercicio de las funciones de control y evaluación de Legislativo sobre el Ejecutivo; y
4. El fincamiento de responsabilidades políticas, administrativas o penales a él o a sus representantes, por no informar con veracidad, hacerlo parcialmente, en forma sesgada o mediante falseamiento de información.

Algunas de las imprecisiones e inconsistencias de los acuerdos que contribuyeron a un incumplimiento efectivo y oportuno de la rendición de cuentas fueron las siguientes:

---

[*] Se encontraba en el momento en la intensa discusión del paquete fiscal, el PPEF y el debate sobre el Sistema de Justicia y Seguridad Pública, sin oportunidad entonces para que las comisiones y/o los grupos parlamentarios realizaran el análisis respectivo, menos aún para arribar a conclusiones, posicionamientos o propuestas de extrañamientos al Ejecutivo.

[**] Quedó así una impresión en parte de la opinión pública en el sentido de que el nuevo formato es más de lo mismo, solo que ahora agravado porque, con el cambio en aquél, el Ejecutivo se libera de la confrontación o de descalificaciones a las que anteriormente estaba expuesto.

- Pese a que la Constitución es clara en la secuencia de etapas para la implementación de las preguntas parlamentarias en el sentido de que éstas se formulen una vez hecha la glosa y el análisis del Informe para que el Presidente las conteste de manera adicional al Informe entregado por escrito, y convocar sobre esa base a sus representantes para ampliar información, aclarar insuficiencias u omisiones detectadas tanto en las respuestas como en el Informe y sus anexos, dicho orden en los hechos resultó trastocado:

  Los acuerdos de las Juntas de Coordinación Política de una y otra cámara propiciaron que aquéllas fuesen formuladas en forma ex-post a las comparecencias, desnaturalizándose el sentidlo último de las reformas habiéndose perdido la oportunidad para un genuino intercambio de información entre poderes; y propiciado un ejercicio insuficiente de las tareas de fiscalización, evaluación y control al Poder Ejecutivo por parte del Congreso.

- Aunque los acuerdos fueron consistentes con el espíritu de las reformas, al habilitar a las Fracciones Parlamentarias para la formulación de las preguntas para su consenso por parte de las Juntas de Coordinación Política para su presentación al Ejecutivo por la vía de las Mesas Directivas, no se otorgó el empoderamiento correspondiente a las Juntas y Grupos Parlamentarios para el análisis de las respuestas y para la formulación de posicionamientos y conclusiones para su presentación al Ejecutivo, como hubiera sido lo lógico por haber surgido de ellas dichos cuestionamientos.

  Por el contrario, los acuerdos privilegiaron para ello a las comisiones de ambas cámaras en las que es previsible que se complique el arribo a posicionamientos y conclusiones consensuadas, dadas la diversidad y heterogeneidad de sus miembros.

- No obstante que la Constitución otorga 15 días naturales para que el ejecutivo responda a las preguntas parlamentarias, el hecho de que no se haya retomado y enfatizado ese emplazamiento en los acuerdos referidos, contribuyó a una ambigüedad en los tiempos y términos para la contestación de las preguntas; éstas, de conformidad con el mandato constitucional, fueron entregadas a destiempo y sin la calidad y puntualizaciones requeridas.

- Pese a la autonomía de cada cámara para sustanciar el procedimiento de la Pregunta Parlamentaria, y en general sobre su gobierno interior, resultó evidente una falta de comunicación intercameral que en este caso se antojaba no sólo pertinente, sino incluso necesaria –por ejemplo, mediante el mecanismo instituido de Sesiones en Conferencia- pues se trataba de agregar calidad y valor a la transparencia, rendición de cuentas del Ejecutivo y del ejercicio por parte del Congreso de sus facultades de control y evaluación. Derivado de ello fueron notorias las diferencias propiciadas por los acuerdos: en el tipo y temáticas a analizar en torno al informe; en el número de representantes del Ejecutivo convocados a

comparecer –aún a partir de un procedimiento trastocado- y en los formatos de las comparecencias; así como en las resoluciones derivadas de la recepción de respuestas del Ejecutivo.

Si bien son coincidentes en el sentido de que sean las comisiones las que hagan su examen, no lo son en cuanto a las posibles consecuencias que de ello pudieran derivar. En el Senado –y de manera inadecuada como se señalaba- se privilegian para ello a las comisiones para los posicionamientos y conclusiones, en desmedro de los Grupos Parlamentarios; en tanto que, en la Cámara de Diputados, de manera implícita se entiende que con la recepción de las respuestas concluyó el proceso, cuando esto debiera significar por el contario, tan solo un detonante de etapas subsecuentes, tal vez la citación a nuevas comparecencias para aclaraciones o, en su caso, para la imputación de responsabilidades al Ejecutivo y/o a sus representantes.

Algunas consecuencias de la demora en la reglamentación de las reformas constitucionales referidas y del intento de sustituirlas provisionalmente por acuerdos de los órganos del Congreso que en los hechos resultaron erráticos están a la vista:

1. La más importante de ellas consistente en que no se cumplió con sus propósitos, al menos en lo que toca a los períodos legislativos transcurridos una vez que las reformas fueron aprobadas;

2. Otra no menos grave, derivada de la anterior, las diversas expresiones en la opinión pública en el sentido precisamente de que dichas reformas habrían sido inútiles, porque no reflejan variaciones sustanciales en la rendición de cuentas del Ejecutivo a la sociedad a través del Congreso, sino solo cambios cosméticos y dilapidación de la energía creativa que posibilitó la reforma;

3. Un riesgo real de que surjan presiones al interior del Congreso, provenientes de algunos Grupos Parlamentarios, en el sentido de que los precarios resultados obtenidos pudiesen justificar el retorno al anterior formato del Informe Presidencial, lo que en los hechos significaría un gran retroceso.

Esas presiones pudiesen en efecto exacerbarse sobre todo una vez que los Grupos Parlamentarios, las comisiones de las cámaras o ambos órganos, se aboquen seriamente al examen de las respuestas ofrecidas por el Ejecutivo; y se enfrenten a posibles dificultades para consensuar los posicionamientos y conclusiones para realizar en su caso, los extrañamientos y observaciones, ante la falta también de la reglamentación respectiva en materia de responsabilidades administrativas, políticas o penales.

Sobre todo porque, como se presenta con mayor detalle en el apartado correspondiente de este documento, y aún a reserva de que los órganos facultados realicen un análisis más exhaustivo, hay

evidencias de que el Ejecutivo y sus representantes, al amparo de una reforma insuficientemente reglamentada, habrían incurrido nuevamente en el Informe y en las respuestas a las preguntas formuladas por el Congreso, en omisiones, en información parcial, sesgada y a destiempo, habiéndose así contravenido el mandato constitucional de conducirse bajo protesta de decir verdad y atendiendo para ello el emplazamiento contemplado por la Cata Magna.

SUGERENCIAS:

1. Resulta urgente agendar como punto de alta prioridad para el próximo período parlamentario, las adecuaciones jurídicas que sustenten las reformas a los artículos 69 y 93 Constitucionales. En especial, las Leyes del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; Transparencia de la Administración Pública Federal; y el Código Penal Federal;

2. Valorar la viabilidad y pertinencia de promover reformas a la Constitución Política en su Título Cuarto, relativo a las Responsabilidades de los Servidores Públicos;

3. Presionar a las Fracciones Parlamentarias, a través de las Juntas de Coordinación Política de ambas cámaras, para que a la brevedad se aboquen al análisis de las respuestas ofrecidas por el Ejecutivo Federal y para el arribo a conclusiones y posicionamientos, para la consideración de aquélla y la aprobación del pleno en cada cámara;

4. Que las comisiones respectivas en función de sus atribuciones realicen lo propio a través de las Mesas Directivas de ambas cámaras, contemplando la posibilidad de que sus posicionamientos y conclusiones se complementen con las que deriven de los Grupos Parlamentarios, privilegiando a éstos y a las Juntas, en los posicionamientos y conclusiones definitivos;

5. Ante la insuficiencia de la reglamentación en materia de responsabilidades jurídicas, políticas o penales, formular los extrañamientos que procedan al Presidente de la República y a sus representantes, según las omisiones, los sesgos o el falseamiento deliberado de la información que se detecten;

6. Ponderar la eventualidad de que se active el mecanismo de Sesiones en Conferencia, para consensuar las observaciones y/o extrañamientos del Congreso al Titular del Poder Ejecutivo, en relación con el Informe y la Pregunta Parlamentaria; y

7. Desactivar en la opinión pública y al interior del Congreso, las opiniones y presiones que pudiesen presentarse para revertir las reformas recientes, en favor del regreso al anterior formato.

II. MARCO DE REFERENCIA

Conforme a la doctrina jurídica, la figura de Pregunta Parlamentaria cumple diversas funciones, ya sea que se trate de regímenes parlamentarios, presidenciales o mixtos. La acción de preguntar, en el Estado de Derecho, "…ocupa varios espacios del individuo-ciudadano frente a los órganos de autoridad o dentro de ellos, por ejemplo: el derecho de petición es una garantía individual; en los procedimientos judiciales la pregunta es parte importante y obligatoria…aun por la vía coactiva…, (o bien) en el diálogo político, especialmente el que se realiza dentro de los cuerpos colegiados representativos del pueblo o de los factores reales y formales de poder integrados en el Poder Legislativo…"[1]

Conforme a esta última idea, las preguntas son consideradas en el derecho parlamentario como:

> *…los medios de información del parlamento, los cuales son utilizados como elementos importantes de las funciones de control y de investigación que le son propios. Según Berlín Valenzuela, las preguntas parlamentarias son empleadas para demandar e interrogar a ciertas personas, generalmente funcionarios, para que respondan sobre lo que saben de un negocio u otra cosa, es decir, el objeto es disipar una duda. Son dirigidas a los miembros del gabinete por los parlamentarios, con lo que se pretende obtener información sobre asuntos que han sucedido o están por suceder en el área bajo su responsabilidad….*

Otra definición de la pregunta parlamentaria, en esencia coincidente con la anterior, es la que para el Derecho Parlamentarlo Español, ha acuñado el tratadista Fernando Santaolalla quien la ha definido como *"una demanda puntual concreta, particularmente idónea -por su propia estructura- para permitir a los miembros del parlamento informarse u obtener esclarecimiento sobre la actividad de la administración pública"*[2].

Las formalidades de la confección o planteamiento de la Pregunta Parlamentaria así como de las propias respuestas del Ejecutivo o de sus representantes, varían de país a país, pudiendo ser orales, escritas o una

---

[1] **Gamboa** Montejano Claudia y **Gutiérrez** Sánchez Miriam. "PREGUNTA PARLAMENTARIA, Y/O EQUIVALENTE". *Análisis de su Implementación en México y Estudio de Derecho Comparado.* Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, 2008.
[2] En **Gamboa y Gutiérrez**. Op. Cit.

combinación de ambos formatos, según la reglamentación constitucional o secundaria para cada Parlamento[3].

Lo importante aquí sin embargo es enfatizar que si bien pareciera que la pregunta parlamentaria es propia de los regímenes parlamentarios y, de hecho consustancial a su naturaleza jurídica, esa práctica se ha venido extrapolando a un gran número de regímenes presidenciales y semipresidenciales, no sólo en países con una añeja tradición democrática, sino también a otros, de nuestro hemisferio incluso, con democracias más inestables o recientes, en los que está arraigando esta sana práctica de intercambio de información entre los poderes constituidos, como uno de los medios más idóneos de control y evaluación de la acción pública del gobierno, de rendición de cuentas a los ciudadanos por la vía de su representación política.

Como señalan las autoras del estudio referido, *"dicha figura ya existe en otros países, como… Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Francia, Guatemala, Honduras y Perú, (naciones que) contemplan actualmente en sus disposiciones, ya sea constitucionales y/o reglamentarias, cuestiones relativas a los informes escritos o verbales que rinde el Poder Ejecutivo de forma personal o por medio de sus representantes al Poder Legislativo…".*

Recapitulando a partir de las consideraciones anteriores, la teoría señala como características esenciales de la pregunta parlamentaria, las siguientes:

- Funciones de control y de investigación propias del Congreso sobre el desempeño del Ejecutivo;
- Asegurar el diálogo político, dentro de los cuerpos colegiados representativos del pueblo o de los factores reales y formales de poder integrados en el Poder Legislativo;
- Obtención de información de parte del Legislativo sobre asuntos que han sucedido o están por suceder en la esfera del Poder Ejecutivo;
- Control y comunicación entre los Poderes de la Unión;

[3] En el caso de Italia por ejemplo, el reglamento de su Cámara de Diputados establece *"…que la pregunta consiste en la simple cuestión, planteada por escrito, de si un hecho es cierto, si alguna información ha llegado al gobierno, o si es exacta, si el gobierno va a comunicar a la Cámara documentos o noticias, o si ha tomado o va a tomar alguna providencia sobre algún tema determinado…* (también señala que) *los diputados presentarán las preguntas al Presidente de la Cámara;* (que) *serán publicadas en el acta de la sesión en que se anuncien…;* (y que*) en la presentación de una pregunta, o después, el diputado podrá declarar que pretende obtener una respuesta escrita (en cuyo caso) dentro de 20 días, el gobierno deberá dar respuesta y comunicarla al presidente de la Cámara…"*

- Asegurar transparencia en las actividades de la administración pública y la rendición de cuentas a la ciudadanía a través de sus legítimos representantes; y
- Contribuir a un efectivo equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo

III. ANTECEDENTES BÁSICOS DE LA PREGUNTA PARLAMENTARIA EN MÉXICO

Desde hace varios años, pero particularmente en la pasada y la actual legislaturas, surgieron iniciativas diversas para incorporar mecanismos constitucionales y jurídicos que hicieran del Informe Presidencial y de su análisis e intercambios con el Ejecutivo, una efectiva rendición de cuentas del Gobierno Federal a los ciudadanos y una práctica republicana de transparencia, colaboración y equilibrio efectivo entre ambos poderes.

Dicha demanda se dio de manera natural, en la medida en que fue arraigando en ambas cámaras, una representatividad cada vez más plural y diversa que gradualmente fue mostrando su insatisfacción por la insuficiencia e inoperancia de los mecanismos formalmente establecidos constitucional y jurídicamente para la rendición de cuentas por parte del Ejecutivo; o por las comparecencias ante el Congreso, de titulares de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a quienes se demandaba asistir para ampliar, aclarar o proporcionar información adicional sobre los contenidos, lagunas u omisiones que, a juicio de los legisladores, acusaba el informe que año con año rendía el Titular del Ejecutivo.

Precisamente, para la demanda de la incorporación de cambios en el formato del Informe Presidencial, se adujo que ante esta nueva representatividad ya no resultaba practicable lo que en algún momento había sido, si no justificable, sí al menos explicable, por la falta de cuestionamientos serios al ritual en el que se había convertido dicho Informe, que en la práctica cumplía con la finalidad implícita de ensalzar la figura del Ejecutivo o de la obra realizada por el Gobierno Federal, justo en momentos en los que la cualidad distintiva del régimen era la preeminencia de una sola fuerza política no sólo en el Ejecutivo sino también en las Cámaras del Congreso.

De la inoperancia e ineficacia de los mecanismos establecidos para la rendición de cuentas se tomó cabal consciencia en la medida en que el régimen político se hizo realmente competitivo, lo que habría de reflejarse en el Congreso, en relación con el Informe, ya no tanto en la continuidad acrítica de un ritual cada primero de septiembre, pero sí en un auténtico '*diálogo de sordos'* en el que el Titular del Ejecutivo informaba, lo que quería, como quería y sin el soporte suficiente para sustentar sus logros y realizaciones.

Otro tanto hacían en sus comparecencias los titulares de las dependencias y entidades que eran citados por el Congreso, sin que hubiese para aquél o para éstos, ningún medio constitucional y jurídico que les obligase a conducirse con verdad o que planteara bases para demandarles responsabilidad política o jurídica por la comisión de faltas por omisiones, información incompleta o falseada o, en su caso, por el incumplimiento notorio en los programas y objetivos gubernamentales.

Lo mas delicado sin embargo seguía siendo –y en buena medida lo es aún como más adelante se verá, pese a las reformas recientes- que no se cumplía con el objetivo esencial de rendir cuentas a la ciudadanía, de transparentar el ejercicio de la Administración Pública Federal con información suficiente y de calidad; y, sobre todo, con el ejercicio de las facultades de control y evaluación que el Congreso tiene sobre el Poder Ejecutivo.

A razones como ésas fue que respondieron las diversas iniciativas presentadas en ambas cámaras a las que anteriormente se hizo referencia. Más allá de sus autores, de en qué cámara las hayan presentado, en qué fechas, o de cuál o cuáles de ellas haya surgido la reforma definitiva a los artículos 69 y 93 Constitucionales, lo que interesa destacar para efectos de este documento, es que fueron en lo esencial coincidentes en la problemática que abordaban y en los propósitos de las reformas propuestas a dichos artículos.

Así lo estimaron las comisiones dictaminadoras de las iniciativas o de las minutas derivadas; y ese fue el espíritu que animó a las reformas constitucionales a las que a la postre había de arribarse. A continuación se presentan brevemente las principales justificaciones y argumentaciones aducidas en las exposiciones de motivos y en los dictámenes correspondientes:

- Se requieren mecanismos que permitan controlar la acción gubernamental en un sistema presidencialista fortalecido en detrimento de los otros poderes;
- El Congreso debe centrar su atención en fortalecerse volviendo eficaces mecanismos formales que se quedan en lo declarativo, sin que se permeen resultados a la opinión publica. Ello no está a la altura de los tiempos;
- Aunque el Artículo 93 prevé investigaciones, informes y preguntas mediante las comparecencias como medios de control de gestión en la glosa del informe, la incorporación de la figura de Pregunta Parlamentaria es un acto republicano necesario;
- Existe un enorme vacío en torno al estudio y enriquecimiento de las propuestas del Ejecutivo por la escasa o nula información que presenta a través de sus secretarios;

- Los que acuden a comparecer, si informan, lo hacen parcialmente o falseando datos o cifras, de lo cual no deriva ninguna consecuencia, por lo que la normatividad no está funcionando; las comparecencias no producen lo que de ellas se espera ni cuantitativa ni cualitativamente. Los comparecientes acuden con la convicción que se trata solo de hacerles pasar un mal rato en el que eluden cuestionamientos, evaden respuestas precisas e ignoran críticas;
- Es urgente adicionar al artículo 93 Constitucional para dotar al Congreso de las herramientas que le permitan ejercer las atribuciones de control político que le corresponde; establecer facultades reales de vigilancia del Legislativo sobre el Ejecutivo;
- Se trata de que comparezcan los funcionarios para que contesten no sólo las interpelaciones que se les hagan, sino para que den respuesta puntual y por escrito a las preguntas parlamentarias que se les formulen. Como actualmente ocurre, sus réplicas no reflejan razonablemente la realidad; y para que, ante datos o cifras inciertas, pueda aplicárseles el Capítulo Segundo de la Ley de Responsabilidades Administrativas, en el que se establecen sanciones de diferente grado, dependiendo de la falta;
- La incorporación del párrafo propuesto pretende acabar con la práctica del monólogo donde cada quien informa lo que quiere sin que pase absolutamente nada, lo que resulta especialmente grave porque las consecuencias no sólo lesionan las relaciones entre los poderes, sino que afectan directamente la esfera jurídica de los gobernados;
- El análisis y revisión de la Auditoría Superior de la Federación sobre la cuenta pública, siempre es ex-post a su presentación -de hecho con un desfasamiento cercano a los dos años- por lo que es necesario encontrar un mecanismo ágil de rendición de cuentas;
- El informe debe ser un acto republicano de rendición de cuentas en vez de loas e y incienso a la figura presidencial, por lo que es necesario fortalecer el diálogo entre poderes;
- El informe debe ser por escrito; en la Constitución se establece un Ejecutivo fuerte pero no ilimitado, los otros poderes tienen que contraponer su fuerza para lo cual se requiere de nuevas instituciones políticas, acotando el poder unipersonal y absoluto del Ejecutivo;
- Hay que transformar el evento del Informe en un asunto republicano que sirva para examinar asuntos torales del país;
- El Legislativo tiene la obligación de controlar la acción de gobierno pues no se trata solo de división entre poderes, sino también de equilibrio ente ellos y, por lo tanto, deben limitarse los poderes ilimitados de facto del Ejecutivo;
- (De lo que se trata es de) posibilitar el tránsito a una nueva era en donde el debate se haga posible, lo que no ocurre con el actual formato obsoleto de Informe; formato que es incompatible entre el nuevo régimen plural del Parlamento con la persistencia de rituales políticos caducos;

- El informe debe ser un acto de información y rendición de cuentas, pero también un mecanismo de control legislativo, sustituyendo al marco actual que no es sino reminiscencia de un exacerbado presidencialismo en el que no había rendición de cuentas;
- La consolidación democrática exige poderes fuertes por lo que es necesario mejorar relaciones entre Legislativo y Ejecutivo, transitando hacia mecanismos efectivos de diálogo y relación armónica; por lo que la modificación constitucional debe establecer la obligación del Ejecutivo de informar solo de manera escrita, complementándolo con otros mecanismos que aseguren la rendición de cuentas;
- Incorporar un nuevo formato (para el Informe) que constitucionalice la potestad del Congreso para citar a comparecer bajo protesta de decir verdad, a los Secretarios de Estado, al titular de la Procuraduría General de la República y directores de las entidades paraestatales durante el análisis del Informe;
- Otorgar a los legisladores la facultad de solicitar al Presidente, mediante la Pregunta Parlamentaria, los requerimientos adicionales de la información que sea necesaria para una real rendición de cuentas sobre el desempeño del gobierno en el periodo que corresponda;
- El Informe y la Pregunta Parlamentaria deben constituir una forma de control y diálogo abierto, participativo y transparente, tendente a evaluar a las dependencias del Ejecutivo, aquélla convertirse en el medio por el que el Congreso inquiere al gobierno, a sus dependencias y funcionarios sobre las decisiones más importantes del Estado; figura que debe incorporarse a la Constitución, para hacer más sólida y equilibrada la relación entre ambos poderes.

IV. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Argumentos y justificaciones como los anteriores, fueron de un peso suficiente para la dictaminación a siete iniciativas de adecuación a los artículos 69 y 93 Constitucionales, de cuyo proceso habrían de derivar en definitiva las reformas, una vez que fueron avaladas por las legislaturas de los estados y promulgadas y publicadas por el Ejecutivo en el Diario Oficial del 13 de agosto de 2008, habiendo quedado en los términos siguientes (***se destacan así las reformas aprobadas***):

Se reforma el primer párrafo, y se adiciona un párrafo segundo al artículo 69; se reforma el párrafo segundo y se adicionan los párrafos cuarto y quinto al artículo 93, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 69.- ***En*** la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

Artículo 93.- Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de ***las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos***, para que informen ***bajo protesta de decir verdad,*** cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades ***o para que respondan a interpelaciones o preguntas.***

.....

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

Así quedaron las reformas en definitiva. Es de señalarse sin embargo que pese a las disposiciones contempladas en ambos artículos para la reglamentación de esta nueva facultad conferida al Congreso, éste no dispuso del suficiente tiempo para ello, no obstante que dos de las iniciativas originales proponían la aprobación de manera conjunta a las reformas constitucionales, las correspondientes al menos a la Ley Orgánica del Congreso.

De una parte resultó apropiado que no se precipitara la reforma a dicho ordenamiento secundario, porque la reforma integral, conforme al contenido y espíritu de las reformas constitucionales referidas implicaría seguramente también contemplar adecuaciones a otras normas jurídicas, tal vez la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, o incluso al Código Penal para establecer las consecuencias que derivarían de la disposición de que los representantes del Ejecutivo se conduzcan con verdad durante sus comparecencias o en los informes rendidos a las preguntas por escrito de los legisladores. Aunque por otra parte y, como más adelante se verá, la insuficiencia en la reglamentación ha impedido, al menos hasta hoy, el adecuado ejercicio de esta facultad por parte del Congreso.

En todo caso no deja de parecer que resultó algo ambigua la disposición de ambos artículos constitucionales en el sentido de que **"*La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad*"**, pues no queda claro si se hace referencia a la Ley del Congreso, al Reglamento de ésta -por lo demás sumamente obsoleto- o a los diferentes reglamentos que enmarcan la función parlamentaria en cada una de las cámaras.

V. ALGUNAS DIFICULTADES INICIALES PARA LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS REFORMAS

A la luz de la presentación del Informe Presidencial por escrito, de las actividades de análisis y glosa del mismo, de la comparecencia de diversos funcionarios públicos que fueron citados por ambas cámaras del Congreso y de las propias respuestas ofrecidas por el Ejecutivo a las preguntas parlamentarias que se le formularon por escrito, provenientes de cada una de ellas se ha evidenciado que, al menos en lo que toca al lapso desde el que las reformas constitucionales se encuentran vigentes, que no se ha cumplido cabalmente ni con su letra ni con su espíritu, según los propósitos que perseguían, como se deriva de las motivaciones que las sustentaron, de las que se da cuenta en el tercer apartado de este documento.

En ello sin duda tienen responsabilidad el propio Titular del Ejecutivo y sus representantes quienes, al escudarse implícitamente tras una reglamentación insuficiente para la implementación de las reformas, repitieron ante las cámaras, el mismo protocolo insustancial que se pretendió erradicar al ser modificado el formato del Informe Presidencial.

En su descargo habría que apuntar sin embargo, el hecho de que el Congreso no se dio el espacio y los tiempos suficientes para el diseño y aprobación reglamentaria de las reformas referidas, pero sobre todo la situación de que, a falta de dicha reglamentación, cada una de las cámaras -por su cuenta y sin suficiente intercomunicación- haya buscado sustituirla, mediante la emisión de diversos acuerdos parlamentarios de sus órganos de gobierno, en particular de sus Juntas de Coordinación Política.

Ciertamente la falta de reglamentación ameritaba y exigía que dichos órganos hicieran algo al respecto pero es evidente que, la falta de coordinación entre las Juntas y el hecho de que se hayan tenido que dar esos acuerdos a contrarreloj y con premura, propiciaron que la reglamentación ensayada a base de acuerdos, no sólo haya diferido de una cámara a otra, sino también, y esto es lo más importante, que en los hechos se haya desnaturalizado el espíritu y la letra de las reformas, pues los acuerdos propiciaron la tergiversación y cambo de orden en el procedimiento establecido en la Constitución para el Ejercicio de la facultad del Congreso en relación con la pregunta parlamentaria.

Puede considerarse incluso que la diversidad y cantidad de acuerdos que al respecto propusieron las Juntas de Coordinación Política para la consideración y aprobación del pleno contribuyó a la confusión y a entorpecer la implementación de este mecanismo ideado y concebido para una efectiva rendición de

cuentas del Ejecutivo al Congreso; y para que ejerciese éste eficazmente la potestad de control y evaluación de aquél.

En efecto, la Constitución en sus artículos 69 y 73 es muy clara al señalar la secuencia de etapas y pasos para la rendición de cuentas, siendo éstos, como deriva de esos contenidos:

- La presentación del informe por escrito;
- Las reuniones de análisis del Informe en las sesiones de Comisiones Unidas;
- La formulación de preguntas parlamentarias por los legisladores sobre omisiones, insuficiencias o información falseada en el informe; y
- El citatorio a comparecer a los representantes del Ejecutivo ante el pleno o en Comisiones Unidas para que puntualmente informen sobre las peguntas planteadas y específicamente sobre ellas, bajo protesta de decir verdad, de manera adicional a los reportes que al respecto tengan que preparar por escrito.

Para la sustanciación de tal procedimiento la Junta de Coordinación Política del Senado de la República sometió al pleno al menos tres acuerdos[4] que fueron aprobados con ese fin; en tanto que, el órgano equivalente de gobierno en la Cámara de Diputados, habría de hacer lo propio a partir de cinco acuerdos[5] aprobados también por el pleno.

Las insuficiencias y diferencias en los acuerdos de las Juntas de las colegisladoras son notorias en varios aspectos; en cuanto a las primeras, la más importante en que permitieron, a contrapelo de lo establecido en la Constitución, que se repitiera el procedimiento habitual para el análisis del Informe Presidencial. Es

---

[4] Se trata de los acuerdos para establecer las normas para el análisis del Informe presentado por el Presidente de la República y los criterios generales a los que se sujetarán las comparecencias de servidores públicos; el que define el total de preguntas parlamentarias y las correspondientes a cada fracción política representada en el Senado; y el que establece en sí las 50 preguntas parlamentarias por escrito que la Cámara de Senadores formula al Presidente de la República para que amplíe la información relativa al informe, de fechas de 4 y 24 de septiembre y del 8 de octubre de 2008 respectivamente.

[5] Son los acuerdos que se refieren al desahogo del Informe Presidencial en materia de política interior del 8 de septiembre; en materia de políticas exterior, económica y social, del 10 de septiembre; en materia económica y análisis del paquete económico para 2009 presentado por el Ejecutivo (proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación) del mismo día; otros acuerdos del 11 y 23 de septiembre respectivamente para citar formalmente a comparecer a los titulares de SEGOG, SSP y la PGR y para adecuaciones y modificaciones a un formato aprobado anteriormente; y el del 14 de octubre relativo a la ampliación del número de funcionarios comparecientes, agregándose otros nueve servidores públicos de manera adicional a los que inicialmente se había acordado, con el calendario para sus comparecencias (acuerdos todos ellos correspondientes al año de 2008).

decir, luego del análisis interno en comisiones Unidas según cada temática a revisar, convocar a diferentes titulares de dependencias y organismos de la Administración Pública Federal, sin haber sido formuladas y consensuadas previamente las preguntas parlamentarias para que informaran precisamente a ese respecto oralmente y por escrito, desvirtuándose por ese hecho la intencionalidad de la reforma constitucional de avanzar en la transparencia y rendición de cuentas.

A destiempo, y una vez verificadas las comparecencias, fue que se formularon las preguntas parlamentarias por parte de los grupos parlamentarios para su valoración a cargo de las Juntas de Coordinación Política y para la consideración y aprobación del pleno de cada cámara, habiéndose perdido con ello la oportunidad de un genuino intercambio documentado de información, en especial en torno a las faltas u omisiones detectadas en el documento formal entregado al Congreso por el Ejecutivo.

Otra inconsistencia no menor, derivada de la supletoriedad reglamentaria con base en los acuerdos señalados tiene que ver con el hecho de que, no obstante que en principio se facultó a las fuerzas políticas representadas en el Congreso a la formulación de las preguntas parlamentarias, y de que así se hizo para que fuesen consensuadas y establecidas en definitiva por las respectivas Juntas de Coordinación Política, la principal atribución para el análisis de las eventuales respuestas se hizo recaer fundamentalmente en las comisiones de trabajo de cada cámara.

Es cierto que éstas, también como órganos de gobierno del Congreso cuentan con esta potestad, con los elementos técnicos para la realización de dicho análisis y con la autoridad para citar a los funcionarios públicos no sólo para el Informe Presidencial, sino también para otros efectos diversos y en un momento cualquiera, con la anuencia de las mesas directivas de las cámaras.

Sin embargo, la intencionalidad de que las fracciones parlamentarias fuesen quienes hicieran las preguntas, contenía implícitamente la facultad correspondiente de que también ellas fueran las principales responsables de analizar las respuestas ofrecidas por el Ejecutivo, como la mejor manera de facilitar posicionamientos sólidos al respecto por parte de cada grupo parlamentario.

En todo caso, los posicionamientos y conclusiones, aún pendientes, sobre las respuestas que se determinen al seno de las comisiones, corren el riesgo de complicarse en su formulación por la dificultad para la obtención de acuerdos a su interior por la mayoría de sus integrantes, dada la tortuosidad manifiesta para alcanzarlos, a la luz de la pluralidad y diversidad de puntos de vista de sus miembros.

Esta resulta sin duda una inconsistencia sobresaliente de los acuerdos de las Juntas de Coordinación Política: el haber privilegiado a los grupos parlamentarios en la formulación de preguntas parlamentarias -sin el correspondiente empoderamiento para el examen de las contestaciones- y al haberse facultado para ello solo a las comisiones.

En efecto, así se señala al menos en uno de los acuerdos: *"…las respuestas del ejecutivo a las preguntas parlamentarias se enviarán* ***para su análisis*** *a las comisiones correspondientes de acuerdo con los temas específicos por vía de las Mesas Directivas… y a la Junta de Coordinación política* ***para su conocimiento****…"*, (subrayados nuestros), deduciéndose que a través de ésta, se harán llegar a los grupos parlamentarios dichas respuestas.

Si a las Juntas de Coordinación Política se les envían las respuestas **solo para su conocimiento**, se demerita con ello el trabajo realizado en el alcance de consensos para la formulación de las preguntas parlamentarias, desvirtuándose por completo el sentido de los cambios constitucionales.

En todo caso, los posicionamientos que surjan de las comisiones, como producto del análisis de las respuestas a las preguntas parlamentarias, para su presentación formal al Ejecutivo por la vía de las Mesas Directivas de cada cámara, y aún suponiendo que se alcancen los acuerdos básicos dentro de aquéllas, siguen aún pendientes, las conclusiones y posicionamientos y su aprobación del pleno de las cámaras no obstante que ya transcurrió un período adicional a aquel en el que fueron aprobadas las reformas. Al haber quedado suspendidas, también se perdió oportunidad e impacto mediático, pues han transcurrido ya diez meses desde la presentación formal del Informe y más de ocho desde que el Ejecutivo proporcionó las respuestas.

Lo más grave es sin embargo que, al no estar aún reglamentadas las responsabilidades del Ejecutivo o de sus representantes, si llegase a detectarse que no se condujeron con verdad en sus respuestas, la reforma constitucional aprobada sobre el cambio de formato para el informe, no habrá en principio de derivar efecto alguno, como era uno de sus principales fines.

De hecho, al menos por lo que toca a la recepción de las respuestas por parte de la Cámara de Diputados, así se deja entrever, según comunicación de su Mesa Directiva la que, al dar a conocer al pleno las respuestas del Ejecutivo a las preguntas parlamentarias, da por concluido el procedimiento y la instrucción

de archivarse como asunto resuelto, cuando la remisión de las respuestas debiera ser solo el detonador de un riguroso proceso de análisis, intercambio, requerimientos adicionales de información o de imputación en su caso, de las responsabilidades políticas o administrativas que de ello pudiesen derivar.

Es de destacarse por último entre las diferencias intercamerales, que su falta de coordinación y comunicación para este efecto se reflejó también en que, ni siquiera la clase y materias de las temáticas a analizar fueron coincidentes; y en que tampoco coincidieron en el número y carteras de los titulares de los ramos o las entidades convocados a comparecer*.

Así, mientras que en el Senado las comparecencias se concretaron al análisis de cuatro temáticas, en presencia de los titulares responsables de la Administración Pública (los de las políticas interior, exterior, económica y de seguridad pública), en la cámara de Diputados, adicionalmente a ellos, se hizo comparecer a otros nueve titulares (los de Trabajo, Turismo, deporte, Seguridad Social de IMSS e ISSSTE y Fuerzas Armadas, Comunicaciones, Pueblos Indígenas y Función Pública).

* N.A. Ciertamente no existe disposición alguna para que las cámaras guarden al respecto, procedimientos homogéneos, si bien pudiese esto constituirse en una sana práctica parlamentaria, en tratándose de la labor de escrutinio y demanda de rendición de cuentas al Ejecutivo y, a través del Congreso, a la sociedad. Los ordenamientos vigentes prevén por ejemplo el mecanismo de Sesiones en Conferencia de las colegisladoras.

VI. VALORACIÓN PRELIMINAR DE LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS PARLAMENTARIAS

Pese a que el artículo 93 de la Constitución señala un plazo máximo de 15 días para que el Ejecutivo Federal conteste al Congreso por escrito las preguntas parlamentarias que el Congreso le plantee bajo esta misma formalidad, las respuestas ofrecidas por aquél se dieron a casi 50 días del Acuerdo en el que las Juntas de Coordinación Política de ambas cámaras las consensuaran y presentaran a sus plenos respectivos para su aprobación definitiva.

Es de reiterarse que, al haberse planteado las preguntas y recibido las repuestas de manera ex-post a las comparecencias de diferentes titulares de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se perdió la oportunidad de establecer un genuino y enriquecedor intercambio entre ambos poderes, como derivaba de los propósitos de la reforma constitucional.

Es cierto que las respuestas han de pasar aún por el tamiz de las comisiones del Senado y de la Cámara de Diputados, según su competencia para la atención de cada una de ellas, y para proponer al pleno a través de las Mesas Directivas de las Cámaras, sus respectivos posicionamientos para arribar a unas conclusiones generales. Sin embargo, al haberse trastocado el procedimiento, en el sentido de que sean las comisiones las que planteen sus posicionamientos, y no los grupos parlamentarios quienes fueron los responsables de formular las preguntas parlamentarias, se está ante la eventualidad de que dichos posicionamientos no se formulen con la contundencia que ello requeriría, dada la dificultad de llegar a acuerdos consensuados en las comisiones.

De hecho es de presumirse que, amparado en esa ambigüedad, el Ejecutivo Federal, como se expone más adelante, no haya contestado con el rigor, veracidad y precisión a los que estaba obligado.

1. **Sobre la oportunidad de las respuestas.** Como ya se señalaba, y por razones imputables no sólo al Ejecutivo, sino también a la inexistencia de reglamentación de las reformas constitucionales y su suplencia provisional por acuerdos parlamentarios diversos, la respuestas se emitieron de manera poco oportuna no sólo en cuanto a la fecha de la formulación de las preguntas, sino en general a partir de la presentación del Informe Presidencial.

Desde este evento a la remisión de repuestas tuvieron que transcurrir tres meses, apenas 15 días antes de la conclusión del período ordinario de sesiones en el que se aprobaron las reformas y, por lo tanto, sin suficiente tiempo entonces, para que las comisiones las valoraran en detalle; y menos aún para que presentaran, en lo inmediato, los cuestionamientos u observaciones a las Mesas Directivas de las cámaras para la consideración del pleno en cada una de ellas.

Esto sucederá en el mejor de los casos, dos periodos ordinarios después, con lo que el *impass* entre Informe, preguntas parlamentarias y respuestas se estaría acercando a un año, con la consecuente pérdida de oportunidad y de impacto mediático que las consideraciones del Senado debieran ameritar, por tratarse de la rendición de cuentas del Ejecutivo; a menos que, por la baja calidad de las respuestas ofrecidas se tomara el acuerdo de convocar a un período extraordinario para realizar los extrañamientos que pudieran derivar del propio análisis, lo que en principio se ve difícil, dadas las dificultades y experiencias fallidas que se han tenido para su celebración, cuando no se trata de asuntos neurálgicos como la aprobación del PEF, la Ley de Ingresos o de reformas estructurales.

Aún así, se considera urgente que a este asunto se le de prioridad en la agenda parlamentaria. Sería pertinente no solo espolear a las comisiones para que a la brevedad cuenten con el análisis y sus posicionamientos respectivos en torno a las respuestas para que se programen en las primeras sesiones del pleno, sino también a los propios grupos parlamentarios que formularon las preguntas los que, por lo tanto, están en mejores condiciones de valorar la calidad y pertinencia de las réplicas enviadas por el Ejecutivo para que, más allá del implícito papel marginal que se les asignó para ello en los acuerdos parlamentarios, retomen el que realmente les corresponde en este proceso, por vía de las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras.

De hecho los posicionamientos de las comisiones y los propios de los grupos parlamentarios pudieran llegar a complementarse para confeccionar un documento único de observaciones al Ejecutivo Federal sobre sus respuestas.

2. **Sobre la pertinencia y/o utilidad del cambio de formato.** Es un hecho que, dadas las razones y argumentaciones vertidas en este documento, la intención última del cambio de formato en el Informe Presidencial para un mayor escrutinio, transparencia y rendición de cuentas del Ejecutivo al Congreso no se está cumpliendo a cabalidad. De ello ha derivado una consecuencia que no estaba prevista: la falta de reglamentación de las reformas resultó, al menos por el momento, en una

posición mucho más cómoda para el Ejecutivo a quien el nuevo formato allanó la vía para evitar las increpaciones directas o descalificaciones a las que antes estaba expuesto a la presentación *in situ* del Informe, provenientes de las diferentes fuerzas.

Ello no significa en sí mismo falta de pertinacia en el nuevo formato, sino que solo hace evidente la urgencia de algo que debió haberse realizado en su momento: la complementación y detalle de las mecánica y procedimientos para sustanciar en la legislación secundaria, y en los diversos reglamentos para la implementación efectiva de este nuevo formato, pues es un hecho que sin ello, simplemente se está reproduciendo, sin la presencia del Presidente de la República en el Congreso, parte del mismo ritual que se pretendía erradicar.

El propio trastrocamiento de las etapas de hacer comparecer primero a los servidores públicos y a partir de ello generar las preguntas parlamentarias, en vez de convocarlos a contestar –además de los documentos por escrito- preguntas formuladas previamente, como lo ordena la reforma constitucional, no sólo no ha agregado valor o calidad a la forma en que ello se venía haciendo, sino que incluso arriesga la viabilidad de la propia reforma constitucional.

Al respecto habría que atender a diferentes críticas que ya se esgrimen en el sentido de que dichas reformas habrían sido inútiles puesto que los comparecientes, al igual que antes, responden lo que quieren, si quieren, y sin mayores elementos que sustenten sus afirmaciones a las preguntas o cuestionamientos de los legisladores. De tales críticas pudiese derivar en perspectiva, la exigencia de algunas fuerzas políticas en el sentido de que se regrese al anterior esquema del Informe Presidencial, lo que a nuestro juicio, significaría un gran retroceso en materia de transparencia y rendición de cuentas, a la luz de la intencionalidad de las reformas constitucionales a los artículos 69 y 93; y sobre todo, la dilapidación de la energía desplegada para la aprobación de esas adecuaciones.

Lo anterior vale para lo que se refiere a la urgencia de una reglamentación jurídica adecuada de la pregunta parlamentaria. Pero otro tanto puede decirse de las consecuencias o efectos que derivarían en su caso, si los comparecientes o las respuestas ofrecidas por el Ejecutivo no se condujesen con verdad, como lo ordena la Constitución, por incurrir deliberadamente en falseamiento de los datos, en el tipo de la información solicitada, o en omisiones graves al respecto.

De estas consideraciones deriva pues la urgencia de agendar como algo prioritario, no sólo las reformas respectivas a la Ley Orgánica del Congreso, sino también a la de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos –y eventualmente a la Constitución en su Título Cuarto- sino también al Código Penal, entre otros ordenamientos.

Lo importante sería cubrir los flancos débiles para impedir que se repita la discrecionalidad en las respuestas o el soslayo en ellas por parte del Ejecutivo o de sus representantes, así como enmarcar constitucional y/o jurídicamente las responsabilidades y las sanciones correspondientes, ante información insuficiente, falseada, negligencia o incumplimiento documentado de sus funciones.

3. **Sobre la calidad de las preguntas y las respuestas parlamentarias.** Sin la reglamentación jurídica a que se hace referencia, tampoco parece haberse ganado mucho con las preguntas parlamentarias a la luz de la generalidad, sesgo e insuficiencia de las respuestas ofrecidas por el Ejecutivo a los cuestionamientos del Congreso.

   Ello en buena medida, incluso por el tipo de preguntas formuladas al Ejecutivo por fracciones parlamentarias pertenecientes al partido político del que proviene o sumamente afines a él, tratándose en este caso de preguntas demasiado *"Ligth"*, poco rigurosas o *"a modo"* para el lucimiento o la extensión en las respuestas, tal y como ya ocurría con el formato anterior, en los posicionamientos previos al Informe del Presidente, o en las comparecencias de sus representantes.

   Sin duda las formuladas por algunos grupos parlamentarios de la oposición se caracterizaron por su mayor rigurosidad y sustento, si bien una característica general de las respuestas ofrecidas a ellos, va en el sentido de ser demasiado lacónicas a preguntas muy amplias, o muy extensas a las muy concisas, perdiéndose la eventual contestación al cuestionamiento en el caudal de datos ofrecidos - no necesariamente en relación con la información solicitada.

   Otra peculiaridad general de las respuestas es que no cumplen con el propósito primordial para el que se modificó el formato, consistente en obtener una ampliación *"…de la información contenida en el informe presidencial mediante preguntas por escrito formuladas por los Grupos Parlamentarios…"*, según acuerdo de la propia Junta Política del Senado, del 4 de septiembre; y difícilmente pueden abonar para que el Congreso ejerza su atribución de escrutinio, control y evaluación al Poder Ejecutivo.

En este caso debido más al procedimiento seguido que a los contenidos en sí de las respuestas: su imprecisión, generalidad y falta de rigor constituirían en sí, elementos para realizar al menos los extrañamientos necesarios al Ejecutivo, ante una reforma que por el momento *'no tiene dientes'* en cuanto a responsabilidades o sanciones políticas o administrativas.

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS RESPUESTAS ESPECÍFICAS

A reserva de que las comisiones correspondientes y, en su caso las fracciones parlamentarias realicen las observaciones puntuales a cada una de las preguntas formuladas, externen sus posicionamientos y los sometan al pleno de cada cámara, en este apartado se exponen brevemente observaciones específicas a algunas respuestas ofrecidas por el Ejecutivo. Para ello se toma solo una muestra de ellas, independientemente de la fracción que las haya formulado.

- A una pregunta sobre migración en la que se solicitan detalles y ampliación respecto a la política migratoria del gobierno, resulta notorio el sesgo de la respuesta en la que solo se enfatiza lo relativo al respeto a los derechos humanos hacia los centroamericanos que se internan en el país y a la regularización del estatus de algunos de éstos, así como a los repatriados o deportados mexicanos por la Frontera Norte quienes estarían recibiendo de acuerdo con ello, algunos apoyos a su regreso.

  Sin embargo se soslaya lo más importante: lo que se estaría haciendo, en caso de que así sea, a nivel de programas y políticas públicas primero, para atemperar la elevación constante de los flujos migratorios hacia EEUU, o para la generación de condiciones que los reduzcan o mitiguen en las principales zonas expulsoras con el mismo fin; y, segundo, para articular una política integral de apoyo al deportado o repatriado para su inserción efectiva al mercado laboral y la vida productiva. Y mucho menos se abordan problemáticas del repatriado o deportado o de sus familias, como pueden serlo las relativas a la salud, enfermedades de trasmisión sexual o adicciones, que al parecer se exacerban en este grupo social vulnerable.

- A otro cuestionamiento sobre la trascendencia de que México forme parte del Consejo de Seguridad de la ONU y los compromisos que ello entrañaría para el país, se aportan algunos elementos, pero sobre todo se señalan solo generalidades al respecto. La respuesta adolece de una visión regional de México, y es sesgada en cuanto a que se estarían privilegiando las decisiones de los grandes países que, acorde a sus intereses, marcan en definitiva la ruta y la política del propio Consejo, quedando la impresión de una política implícita mediante la que México se estaría autoexcluyendo en ese marco, de sus relaciones y compromisos con otros países de América Latina y el Caribe, en particular con el bloque del MERCOSUR; o de lo que podría empujar para alentar procesos de democratización de naciones como Cuba y Venezuela.

- Sobre la demanda de una explicación de los subejercicios presupuestales se rechaza su existencia, si bien se reconoce que la percepción puede justificarse debido a ciertas adecuaciones que se hicieron en la estructura programática y en las reglas de operación que han complejizado o modificando los métodos de seguimiento y evaluación, insistiéndose en que el ejercicio es acorde con las metas y los tiempos programados y en que, al

finalizar el año, se habrán ejercido los recursos conforme a lo previsto, bien mediante el subsanamiento de algunos subejercicios detectados, o, en su defecto, a través de reasignaciones a otros programas contempladas en el propio Decreto del PEF.

En general la respuesta no es coincidente con las percepciones en el subejercicio de programas importantes que absorben gran cantidad de recursos como el caso del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC) al que ni siquiera se hace referencia, el de Vivir Mejor o el del Seguro Popular de Salud.

- En lo relativo a que el Informe adolece de omisiones respecto a la política social, su ejercicio centralizado y su dispersión en 18 programas, se rechaza de entrada la existencia de un manejo centralista pues, según ello, la mayoría de los gastos sociales se ejercen por los estados a través del Ramo 33, conforme a convenios signados con la federación, lo que ha permitido que los estados dispongan de más recursos.

  Rechaza también falta de transparencia en la política, aduciéndose la publicación consultable en Diario Oficial e Internet de las reglas de operación, metodologías, calendarización y criterios de inclusión para los programas sociales; y afirmándose que la atomización se ha reducido por ejemplo en el PEC, que se compactó de 135 a 55 programas y en un número menor de las dependencias involucradas.

  La respuesta es parcial e incompleta, pues en efecto afirma desconocerse el número de beneficiarios de Oportunidades que logran insertarse al mercado de trabajo, señalándose al respecto generalidades de lo que ha hecho el Servicio General de Empleo para complementar a Oportunidades en materia laboral.

  No se responde por ejemplo a la causa por la que persiste atomización en los programas; a la falta de transparencia y la tendencia histórica en los costos indirectos de los mismos; a sus efectos en la redistribución del ingreso; o respecto a la sustentabilidad de una política en los términos en que se lleva a cabo. En particular es omisa sobre los impactos reales del programa de Vivir Mejor, señalándose las mismas vaguedades que caracterizan al programa, así como en lo relativo al PEC.

- A otra pregunta sobre el cuestionamiento de un aislamiento del Plan Mérida respecto a la política exterior y a su inserción en el Informe dentro del apartado de Seguridad Pública y Estado de Derecho, se responde de manera poco convincente, aduciéndose que la razón de ello radica en que el objetivo primordial de ese Plan es el intercambio de información sobre tráfico y consumo de estupefacientes, lo que coloca al tema en el ámbito de la seguridad; y que su inclusión ahí, no significa su desvinculación de la política exterior de México.

  Nada se señala por otro lado respecto a los compromisos que el país estaría asumiendo en el marco de la Iniciativa Mérida en relación con sus vecinos de América Latina y el Caribe; o de la percepción de algunos de

éstos en el sentido de que México estaría privilegiando con esa iniciativa, objetivos que caen dentro de la órbita de seguridad de Estados Unidos en detrimento de intereses de países restantes de la Región, deduciéndose por lo tanto, de la respuesta, cierta inconsistencia con los principios de política que tradicionalmente el país ha sustentado.

- Respecto a los cambios que el gobierno estaría proponiendo en las materias de competitividad, inversión pública, salarios y evolución del desarrollo, la respuesta es sumamente vaga y nada comprometida con el cuestionamiento, retomándose de hecho las generalidades del PND al respecto, pero sobre todo condicionado en gran medida los posibles avances, a la disposición que se tenga de financiamiento y, por lo tanto, del comportamiento de la economía de Estados Unidos, el logro de las metas comprometidas del 5% de crecimiento hacia el año 2012 y la generación de 800 mil empleos anuales.

  La respuesta denota una marcada falta de iniciativa propia para enfrentar las adversidades que derivan de la recesión económica de ese país. E, igual sucede al referirse a la *"amplia agenda para la competitividad"* que supuestamente se tiene, sin aportarse mayores datos que la suscripción de un acuerdo con la OCDE; o más allá del repaso de lugares comunes que se señalan sobre el aprovechamiento de los acuerdos comerciales con diferentes países, cuando es un hecho que el 80% de las relaciones comerciales sigue concentrándose con Estados Unidos.

  En especial esta respuesta puede tildarse de demagógica por las generalidades de iniciativas en las que se estaría avanzando: "*…concertación de acciones con el sector privado, apertura en el otorgamiento de concesiones en telefonía, y comunicaciones…"*, por ejemplo.

  No se responde a la pérdida documentada de fuentes de empleo y, menos aún a la merma en el poder adquisitivo del salario; o sobre medidas que se contemplen para enfrentar estos problemas, haciéndose depender nuevamente las soluciones, del comportamiento futuro de la economía estadounidense y, por lo tanto de la nacional, para cumplir con la meta de de creación de 800 mil plazas.

- En otra pregunta en donde se retoma el tema de la centralización del gasto social y de su ineficiencia que se deduce de las propias cifras oficiales y respecto a los requerimientos de datos concretos sobre avances en la disminución de la pobreza rural y urbana, se aducen justificaciones en el sentido de que no es privativo de México que se centralice este tipo de política, lo que sucede también en otros países, justificándose con argumentos de que así se logran mayor intencionalidad, coordinación e inserción en una estrategia de largo plazo.

Se retoma lo relativo a los recursos que mediante convenio ejercen los estados a través del Ramo 33 y se reiteran las cifras oficiales avaladas por CONEVAL, según las cuales se sigue avanzando en el abatimiento de la pobreza en los dos ámbitos. Pero sin autocrítica o reconocimiento alguno respecto al ritmo de disminución en su abatimiento en los últimos años (la última información disponible corresponde al año 2006), o en relación con la sustentabilidad de la política, o de su viabilidad en un entorno de crisis.

- Al cuestionamiento sobre el subejercicio que se observa respecto al programa de infraestructura, y sobre la solicitud de indicadores, metas y plazos para mejorar competitividad y generar empleos, se responde que no existe tal subejercicio y que se van a cumplir las metas conforme a lo previsto.

  Sin embargo, su cumplimiento al igual que en metas de otros sectores, se condiciona a la evolución de la economía en los próximos años, como si dicha evolución fuese algo fatal a lo que no se puede hacer frente para atenuar sus efectos. Evidentemente la respuesta es insuficiente y no contempla lo relativo a la demanda de indicadores, plazos y metas concretas. Sobre la forma en que el Programa de Infraestructura y Crecimiento Económico (PICE) apoyará la generación de empleo, a éste también lo hace depender de la evolución en lo económico, sin comprometer ningún escenario a corto plazo.

- Con respecto al Programa de Apoyo a Proyectos del Sector Rural (PAPIR) y a la crisis del campo por rezago en tecnología, la falta de inversión y cuestionamiento de si se seguirá aplicando el mismo modelo, o respecto a lo que se prevé para contar con una reserva de granos, las respuestas son también vagas e insuficientes. Sobre el PAPIR se justifica que no se haga alusión a él en el Informe en lo que va de este año sino solo a lo correspondiente a 2007, debido a la reestructuración profunda que sufrió al pasar de un total de 55 programas a solo 8, señalándose que los resultados que se obtengan se irán dando a conocer en los informes trimestrales del Ejecutivo al Congreso.

  Sobre la situación del campo no se responde a los cuestionamientos de manera directa, se evade la respuesta aduciéndose tareas que se realizarán en vez de lo que se ha hecho, p.e.: *"…se buscará definir los programas clave para incrementar producción y productividad… se trabaja en un acuerdo con el Consejo mexicano que será el rector de la alianza para el campo …se instruyó a la Comisión Intersecretarial para realizar los trabajos que den lugar a esa estrategia…",* etc.

  Aunque se refirma que el PEC tiene prioridad, se señala vagamente que se está trabajando para cumplir sus objetivos, sin aportar mayores datos de avance o del subejercicio del programa y, en su caso, las causas de ello. Igual sucede al referirse a las metas de abasto: se apunta lo que hay que hacer para darles cumplimento, mas no lo que en concreto se está realizando, si es que algo se hace; y, por lo que toca a la reserva alimentaria se habla de la que tiene DICONSA para granizar el abasto en zonas marginadas, pero no

indica para cuánto tiempo, ni menos aún si existen reservas para el consumo alimentario nacional, no sólo el correspondiente a las zonas marginadas.

Se rechaza la conveniencia de que se renegocie el capítulo agropecuario del TLCAN argumentándose en lo que se perdería en cuanto al comercio exterior con EEUU, el impacto de ello en la balanza comercial y los efectos que habría en la pérdida de empleos en zonas agropecuarias orientadas al exterior; o bien, en el incremento de precios de alimentos como el maíz, en el que no somos autosuficientes, en caso de cerrarse la entrada a las importaciones y las repercusiones en la economía de los consumidores más pobres que destinan parte importante de su ingreso al consuno de este producto; pero no se señalan alternativas para los productores medianos y pequeños que no tienen esa orientación, o a otras opciones para aminorar los estragos que causa la crisis en sus economías y los efectos que se potenciarán más aún en perspectiva.

Esta respuesta evidencia implícitamente que la protección gubernamental en el campo va seguir privilegiando precisamente a productores medianos y grandes orientados al mercado externo, en detrimento de los pequeños productores, a quienes solo se les ofrecen paliativos a través de un sinnúmero de programas desarticulados y faltos totalmente de direccionalidad.

REFERENCIAS

Gamboa Montejano Claudia y **Gutiérrez** Sánchez Miriam. “PREGUNTA PARLAMENTARIA, Y/O EQUIVALENTE”. *Análisis de su Implementación en México y Estudio de Derecho Comparado.* Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, 2008.

Diccionario Parlamentario. Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto que reforma el primer párrafo, y adiciona un párrafo segundo al artículo 69; y que reforma el párrafo segundo y adiciona los párrafos cuarto y quinto al artículo 93, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Diversos Acuerdos de La Junta de Coordinación Política del Senado de la República:

- Por el que se establecen las normas para el análisis del Informe presentado por el Presidente de la República y los criterios generales a los que se sujetarán las comparecencias de servidores públicos del 4 de septiembre de 2008;

- Por el que se que define el total de preguntas parlamentarias y las correspondientes a cada fracción política representada en el Senado, del 24 de septiembre de 2008;

- Por el que establecen las cincuenta preguntas parlamentarias por escrito que la Cámara de Senadores formula al Presidente de la República para que amplíe la información relativa al informe, del 8 de octubre de 2008.

Diversos Acuerdos de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados:

- El que se refiere al desahogo del Informe Presidencial en materia de política interior del 8 de septiembre de 2008;

- El que se refiere al desahogo del Informe Presidencial en materia de políticas exterior, económica y social, del 10 de septiembre de 2008;

- El que se refiere a la materia económica y análisis del paquete económico para 2009 presentado por el Ejecutivo (proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación), del 10 de septiembre de 2008;

- Por el que se cita a comparecer a los titulares de SEGOG, SSP y PGR, del 11 de septiembre de 2008.

- Por el que se modifica el formato aprobado anteriormente para el Análisis del Segundo Informe Presidencial, del 23 de septiembre de 2008;

- Por el que se amplía el número de funcionarios comparecientes, que adiciona otros nueve servidores públicos a los que inicialmente se había acordado y que establece el calendario para sus comparecencias, del 14 de octubre de 2008.

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

SEN. GUSTAVO ENRIQUE MADERO MUÑOZ
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL SENADO

SEN. MANLIO FABIO BELTRONES RIVERA
PRESIDENTE DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLITICA DEL SENADO

SEN. CARLOS NAVARRETE RUIZ
PRESIDENTE DEL INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

DR. LUIS MENDOZA CRUZ
COORDINADOR DEL REPORTE Y
DIRECTOR GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MARIO CAMPOS MOTA
INVESTIGADOR