



Transición y Cambio en el Congreso Mexicano

Cornelio Martínez López
Rosa María Mirón Lince
Pedro José Zepeda Martínez

(coordinadores)



AMEP
Asociación Mexicana de
Estudios Parlamentarios

Transición y Cambio en el Congreso Mexicano

Cornelio Martínez López

Rosa María Mirón Lince

Pedro José Zepeda

Coordinadores



AMEP
Asociación Mexicana de
Estudios Parlamentarios

México, 2020

Senado de la República. Instituto Belisario Domínguez

Presidente

Senador Miguel Ángel Osorio Chong

Secretario Técnico

Rodrigo Ávila Barreiro

Directora General de Difusión y Publicaciones

Martha Patricia Patiño Fierro

Transición y Cambio en el Congreso Mexicano

Cornelio Martínez López

Rosa María Mirón Lince

Pedro José Zepeda

(coordinadores)

Primera edición: 15 de mayo de 2020.

D.R. © INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ,

SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc

06020, CDMX.

Conmutador: 5722 4800


Información: 5722 7803

email: apoyotecnico.ibd@senado.gob.mx

ISBN: 978-607-8620-31-9

Diseño: Ediciones La Biblioteca, S.A. de C.V.

Edición: Pedro José Zepeda y Marco Antonio García Pérez

Asesoría técnica:  Centro de Estudios y Acciones Públicas, A.C.

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito del Senado de la República, en términos de lo así previsto por la Ley Federal de Derechos de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de los editores de esta obra o del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Impreso y encuadernado en México

Printed and bound in México

ÍNDICE

Prólogo	5
<i>Sen. Miguel Ángel Osorio Chong</i>	
Introducción	9
<i>Cornelio Martínez López</i>	
<i>Rosa María Mirón Lince</i>	
<i>Pedro José Zepeda</i>	
PRIMERA PARTE: LA DEMOCRACIA Y EL CONGRESO	
Institucionalización en el Congreso Federal. Transición y Cambio	23
<i>Laura Valencia Escamilla</i>	
Ejecutivo y Legislativo:	
Del multipartidismo al predominio de MORENA	53
<i>Yolanda Meyenberg Leycegui</i>	
<i>Ricardo Espinoza Toledo</i>	
Estrategias presidenciales de negociación frente al Congreso	73
<i>Pedro José Zepeda</i>	
Democracia, Derechos sociales y Estado de Derecho en México	95
<i>Rodrigo Ávila Barreiro</i>	
SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS DEL TRABAJO PARLAMENTARIO	
Facultades exclusivas de cada cámara del Congreso mexicano	123
<i>Israel Palazuelos Covarrubias</i>	
Uso de evidencia en el Poder Legislativo	143
<i>Perla Carolina Gris Legorreta</i>	
El Congreso en la opinión pública	153
<i>Itzkuaubtli Zamora Saenz</i>	
Los bloques parlamentarios:	
Control y equilibrio de fuerzas en la LXIV Legislatura	173
<i>Marco Antonio García Pérez</i>	
<i>Danitza Morales Gómez</i>	
La Negociación Política del Presupuesto	201
<i>Luis Carlos Ugalde</i>	
<i>Ximena Mata</i>	

TERCERA PARTE: OPTIMIZACIÓN DEL TRABAJO LEGISLATIVO
EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA

Del gobierno en minoría al gobierno unificado:
escenarios sobre la integración de la LXIV
Legislatura del Congreso de la Unión. 223
Álvaro F. López Lara
Nicolás Loza Otero

Balance del trabajo en comisiones
del Senado de la República en la LXII,
LXIII y LXIV Legislaturas. 251
Cornelio Martínez López

Propuestas Legislativas en favor de los derechos humanos
de las mujeres y la igualdad de género en las
LXII y LXIII Legislaturas del Senado de la República 275
Irma Kánter Coronel

CUARTA PARTE: TEMAS FUNDAMENTALES
DE LA AGENDA LEGISLATIVA

El futuro del fuero constitucional en México 309
Victor Alarcón Olguín

El cuento nunca acaba: Una prospectiva sobre
el impacto de la reelección legislativa 333
Fernando Dworak

Un cambio de paradigma para la reforma electoral.
Reflexiones a partir de la justicia electoral 353
Janine M. Otálora Malassis

PRÓLOGO

Durante más de 40 años, gracias a los esfuerzos de todas las fuerzas políticas, de organizaciones sociales y de millones de ciudadanos, construimos en el país un conjunto de instituciones que ha permitido fortalecer nuestra democracia, a través del establecimiento de nuevos equilibrios entre los poderes del gobierno y la apertura de espacios más amplios a la participación social.

Un elemento fundamental en este proceso ha sido la creciente participación de los poderes Legislativo y Judicial como contrapesos cada vez más efectivos del Poder Ejecutivo, el cual, durante muchas décadas, fue el referente, casi único, del sistema político, a través del ejercicio de amplísimas atribuciones constitucionales y aún metaconstitucionales.

En ese contexto, durante los primeros 18 meses de trabajo de la LXIV Legislatura Legislativa, en el Senado de la República hemos trabajado para preservar lo avanzado y, simultáneamente, desahogar una intensa agenda.

Durante este lapso, el Senado de la República alcanzó una cifra récord en la presentación de iniciativas, así como en las horas laboradas, aprobando 100 puntos de acuerdo, 45 decretos relativos a reformas constitucionales, nuevas leyes, modificaciones a ordenamientos ya existentes, instrumentos internacionales y 488 nombramientos de magistrados electorales, agrarios, secretarios de Estado, grados militares y navales.

Muchos de estos acuerdos fueron producto de la negociación entre las distintas fuerzas políticas representadas en el Senado. Cabe mencionar también que, como expresión de la pluralidad que existe en la Cámara Alta, ha habido temas fundamentales, en torno a los cuales no se alcanzaron los consensos necesarios, como ocurrió en los referidos a la revocación de mandato, la Ley de austeridad y la reforma educativa, entre otros.

Y algo que es de la mayor relevancia: más allá de los contenidos específicos debatidos, durante este primer año y medio se ha trabajado para la consolidación de los órganos, procesos y procedimientos del Senado de la República, como una vía para enfrentar los retos que el Poder Legislativo vive.

Hoy, los parlamentos modernos tienen que adaptarse a los problemas actuales y los del futuro. Esta es una realidad que afecta especialmente al Senado en la medida en que los asuntos estatales (base de la representatividad de la Cámara Alta), pasan por el tamiz del creciente peso de lo nacional y lo internacional.

Es por ello que, para fortalecer al Senado, es indispensable el impulso de procesos de institucionalización legislativa. Estos procesos deben contemplar, por lo menos, tres elementos fundamentales: 1) Promover una mayor estabilidad y permanencia, tanto de sus comisiones de trabajo como, incluso, de sus instancias directivas; 2) impulsar la consolidación de los órganos, procesos y procedimientos internos que durante muchos años se han venido desarrollando en el Senado, y que, junto con la pluralidad que en él existe, han sido la base para el fortalecimiento del Poder Legislativo como interlocutor del Poder Ejecutivo. Para ello, es de la mayor importancia seguir impulsando la profesionalización de los trabajos, el desarrollo del servicio profesional, de los sistemas de comisiones, así como de incentivos, comisiones y equipos profesionales especializados que apoyen el trabajo de los legisladores; 3) Por último, es necesario que el trabajo en el Senado se sustente en la universalidad de sus procedimientos, tanto internos, como de relaciones hacia afuera (construyendo procesos de parlamento abierto), de tal forma que, independientemente de las personas que dirijan los organismos del Senado se garanticen procesos representativos, eficaces, accesibles y profesionales.

Con todo ello, a más de un año y medio de haber iniciado los trabajos de la LXIV Legislatura, el Senado ha podido preservar su carácter de órgano de representación plural, de interlocutor independiente del Poder Ejecutivo y con mayor presencia ante otros actores y la propia ciudadanía; un actor que cuenta con una agenda propia, así como con nuevas atribuciones normativas y prácticas que se apoyan en novedosos mecanismos de trabajo y gobernabilidad interna.

Hacia adelante, el reto fundamental que enfrenta el Congreso es el de seguir ganando peso, como legislador, desde luego, pero, sobre todo, para preservar y fortalecer su papel en el diseño y evaluación de políticas públicas basadas en el consenso y el establecimiento de acuerdos. Este es, sin duda, un patrimonio muy valioso que hay que cuidar, porque ha tomado muchos años y la suma de muchos esfuerzos construir un país democrático.

Por ello, desde el Senado, estamos comprometidos en seguir trabajando en favor de la preservación de lo logrado y en su profundización durante los próximos años. Seguiremos dando cauce a los temas sustantivos, aquellos que demandan y exigen las y los mexicanos; seguiremos trabajando para que el Senado se consolide como un espacio en el que las negociaciones sirvan al país, no a partidos o personas.

El libro que hoy tienes en tus manos, estimada lectora, estimado lector, es un paso en esa dirección; un fruto de la reflexión del Instituto Be-

lisario Domínguez del Senado de la República y de un importante grupo de especialistas en temas parlamentarios.

En él se incluye un conjunto de ensayos que, desde una perspectiva plural, analiza lo que hemos hecho en el Congreso -particularmente en el Senado de la República--, de los aciertos, de lo que falta por hacer, así como de los retos que nos plantea la consolidación del trabajo parlamentario de cara al futuro.

Trabajos como los que aquí se incluyen nos permitirán avanzar hacia la consolidación de un parlamento que sea cada vez más abierto, hacia nuevos esquemas de interacción entre la ciudadanía y los órganos legislativos en los que la sociedad pueda, no sólo vigilar la información presupuestal y administrativa, sino también la parlamentaria, incluyendo el trabajo y la productividad de las y los legisladores, la información histórica y aquello relacionado con posibles conflictos de interés. Agradezco a los analistas e investigadores de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios (AMEP A.C.), así como del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, su valiosa participación en la elaboración de este libro.

Senador Miguel Ángel Osorio Chong
PRESIDENTE DEL INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se han modificado sustancialmente durante las últimas décadas. Desde la elección intermedia de 1997 y hasta las elecciones federales de 2015 en las que se eligió la LXIII Legislatura (2015-2018) los presidentes dejaron de contar con el apoyo mayoritario del Congreso de la Unión. A lo largo de este periodo de 20 años la composición de las dos cámaras, así como su estructura y funcionamiento, han variado, sin que ningún partido alcanzara por sí mismo la mayoría necesaria para aprobar unilateralmente su agenda.

Este libro surge en el contexto del proceso electoral de 2018 que será recordado por distintos motivos: 1) por primera vez desde 1997, el presidente de la República contará con apoyo mayoritario en las cámaras de Diputados y Senadores; 2) la cámara alta tendrá, también por primera vez, una composición de género paritaria; 3) las posibilidades de reelección legislativa abren, ahora, nuevas puertas a la profesionalización parlamentaria y; 4) los legisladores que representan la tercera fuerza del Congreso quedarán sin partido político.

En ese marco, el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, asumiendo su responsabilidad como órgano de apoyo al trabajo parlamentario, se dio a la tarea de impulsar un amplio debate que contribuyera al proceso de transición y renovación por el que atraviesa el Congreso de la Unión.

Con ese propósito, la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto convocó a un selecto grupo de especialistas a reflexionar sobre un conjunto de temas que, por su naturaleza, tendrán gran relevancia durante la transición entre las legislaturas entrante y saliente y los primeros meses del próximo gobierno.

El proyecto se estructuró a partir de tres ejes fundamentales: 1) El desarrollo de una evaluación independiente del trabajo del Congreso de la Unión; 2) La elaboración de un conjunto de indicadores que permitan hacer un balance de los trabajos de las dos últimas Legislaturas (LXII y LXIII), y; 3) La sistematización de recomendaciones por expertos parlamentarios para contribuir a que el Congreso aumente su efectividad y siga fortaleciendo su legitimidad dentro del sistema político mexicano. Es por ello que este volumen puede proporcionar, tanto a los legisladores, como a los especialistas y estudiosos de los temas parlamentarios, elementos valiosos que les permitirán tener un mejor desempeño en sus respectivos ámbitos de competencia.

El libro incluye también algunos trabajos que proporcionan una visión prospectiva sobre temas relevantes para la reforma del Congreso como: la

organización legislativa, los procedimientos parlamentarios en el Pleno, el trabajo de las comisiones ordinarias y el proceso legislativo en ambas cámaras y, en el terreno de las propuestas, se presentan algunas que pueden contribuir a la formulación de un sistema de evaluación del desempeño del Congreso, considerando tanto aspectos cuantitativos como cualitativos.

El libro ha sido estructurado en cuatro partes: la primera, *La democracia y el Congreso*, aborda los procesos políticos y las relaciones de poder que forman parte del día a día en el Legislativo; la segunda, *El análisis del trabajo parlamentario*, realiza un balance del trabajo legislativo previo, así como del impacto que ha tenido la rendición de cuentas en la relación de los ciudadanos con sus representantes; la tercera parte, *La Optimización del trabajo legislativo en el Senado de la República*, se enfoca específicamente a la presentación de propuestas para optimizar el quehacer legislativo en la cámara alta incluidos, desde los procesos de negociación, hasta la presentación de resultados a la ciudadanía; finalmente en la cuarta y última parte, se abordan *temas fundamentales de la agenda legislativa*, como lo son: el fuero constitucional, la reelección legislativa y la necesidad de impulsar una nueva reforma al sistema electoral.

Primera parte: La democracia y el Congreso

En el primer ensayo, *La institucionalización en el Congreso Federal. Transición y cambio*, Laura Valencia propone que un Estado moderno debe reflejarse en una democracia más robusta. Por ello, argumenta con solidez la autora, la autonomía legislativa que ha desarrollado México durante las últimas dos décadas es un avance importante que debe protegerse.

Es preferible, señala Valencia, que los partidos negocien para alcanzar acuerdos, a que el Legislativo se dedique a ratificar las decisiones del Ejecutivo aunque, como lo demuestra la experiencia reciente de nuestro país, hay que considerar los riesgos de parálisis gubernamental y disfuncionalidad que puede conllevar la existencia de un congreso dividido. Como fundamento de sus argumentos, Laura Valencia propone una periodización de las diferentes etapas de transformación que ha vivido el Poder Legislativo en México, destacando cómo, actualmente, la reelección inmediata fortalece las posibilidades de una mayor profesionalización de sus integrantes a partir del desarrollo de las carreras políticas parlamentarias y, por esa vía, la obtención de mejores resultados para la ciudadanía.

En el segundo ensayo, *Ejecutivo y Legislativo en México: Del multipartidismo al predominio de Morena*, Yolanda Meyenberg Leycegui y Ricardo Espinoza Toledo, destacan la importancia que tuvo el Pacto por México

como un instrumento de control del Congreso por parte del presidente Enrique Peña Nieto. Para los autores, gracias a este acuerdo, el titular del Poder Ejecutivo logró restituir el control político centralizado del Congreso, algo que los dos gobiernos de oposición panista previos no consiguieron y, por tanto, no pudieron construir una mayoría legislativa.

La centralización del control político alcanzado con el Pacto por México, señalan Meyenberg y Espinoza, se tradujo en una LXII Legislatura muy productiva, aunque con poco margen por parte de los partidos para modificar las iniciativas acordadas inicialmente. Por ello, aunque el Pacto pretendió mostrar un presidente que podía gobernar desde la pluralidad, en opinión de los autores, la exclusión de la mayoría de los legisladores desató una fuerte reacción en contra de los acuerdos alcanzados, y afectó de manera contundente la relación Ejecutivo-Legislativo durante la mencionada Legislatura. Muy probablemente, concluyen Meyenberg y Espinoza, el alcance de esta ruptura influyó en los resultados electorales de 2018, en los que Andrés Manuel López Obrador ganó la presidencia y su partido obtuvo la mayoría en el Congreso.

En el tercer trabajo, *Estrategias presidenciales de negociación frente al Congreso y las entidades federativas*, Pedro José Zepeda establece que, en todas las democracias, la división institucional de poderes y la forma en que se distribuyen dichos poderes entre las diferentes fuerzas políticas en distintos momentos, determinan las posibilidades de que un gobierno pueda o no cumplir las expectativas del electorado.

De acuerdo con el autor, más allá de las habilidades y capacidades personales y de equipo, la acción de los gobiernos democráticos está circunscrita por esas dos fronteras. Si las facultades exclusivas del Ejecutivo son amplias, podrá moverse con mayores grados de libertad; si, por el contrario, son más las atribuciones que comparte con otros poderes u órdenes de gobierno, o si sus potestades están muy acotadas por ellos, su capacidad de acción se verá restringida y el presidente de la República estará obligado a negociar para sacar adelante su programa de gobierno y garantizar la gobernabilidad.

En el mismo sentido, la segunda frontera la define la forma concreta en que, en los hechos, se distribuye el poder político: el número y peso de los partidos y otras fuerzas que participan en el sistema político, así como la manera específica en que se distribuyen entre ellos los cargos de elección popular: la presidencia de la República, diputaciones, senadurías, gubernaturas, legislaturas estatales y presidencias municipales. Por ello, aunque las atribuciones que establece la ley se mantuvieran invariables, la eficiencia del sistema político puede cambiar de un momento a otro si

existen muchos o pocos partidos y/o si los puestos de elección se concentran en una o muchas fuerzas.

A partir de estos supuestos, Zepeda analiza las modificaciones habidas en ambas fronteras en los últimos cuarenta años, para concluir que no han respondido a la profundidad de las transformaciones que ha experimentado la sociedad mexicana y, por tanto, han sido insuficientes para garantizar una gobernabilidad que permita el desarrollo económico sostenido, el bienestar, la paz y la seguridad en el marco de un Estado de derecho consolidado.

Por ello, en las elecciones recientes el voto ciudadano optó por una reconcentración del poder en torno al presidente de la República y, a pesar de que la reforma política del 2014 había abierto nuevos cauces para una mayor eficiencia en el ejercicio del gobierno y para generar mejores condiciones de gobernabilidad, al no haberse concretado las legislaciones secundarias que permitieran aprovechar o ampliar estas oportunidades, prevaleció en los votantes una respuesta pragmática, no estratégica, sobre otra que privilegiara seguir avanzando en el desarrollo institucional.

En el cuarto y último ensayo de la primera parte, *La democracia en México y sus retos*, Rodrigo Ávila Barreiro identifica tres momentos fundamentales de la transición democrática que ha vivido México a partir de 1976, pasando de tener un sistema de partido hegemónico con ganadores y perdedores predeterminados, a un auténtico sistema democrático y pluripartidista, con elecciones competitivas, equitativas y confiables. De acuerdo con el autor, este proceso comenzó en los municipios y el Congreso (especialmente en la Cámara de Diputados), y fue permeando todo el entramado institucional, fortaleciendo la división de poderes y generando nuevos pesos y contrapesos entre los poderes y órdenes de gobierno.

Como resultado, hoy el voto popular determina quién entra y sale de los espacios de representación porque existen reglas, procedimientos e instituciones electorales que permiten que la ciudadanía sea el actor determinante en los comicios. A pesar de ello, de acuerdo con la información que presenta el autor, México es uno de los países de América Latina donde existe un menor aprecio por la democracia. En la parte final de su ensayo, Ávila Barreiro argumenta que esta situación no tiene que ver con el sistema electoral o la democracia como régimen de gobierno sino con fallas estructurales del Estado Mexicano, señaladamente aquéllas relacionadas con la persistencia y aun el crecimiento de la pobreza y la desigualdad, la falta de movilidad social, así como con las debilidades del Estado de derecho y la impunidad.

Por estas razones, concluye el autor, si queremos avanzar en la consolidación democrática es indispensable la construcción de un México más igualitario en el que la riqueza y el ingreso se repartan mejor, y en el que

la justicia deje de ser una aspiración, y se convierta en una realidad para cada vez más mexicanas y mexicanos.

Segunda parte: Análisis del trabajo parlamentario

La segunda parte inicia con el ensayo *Facultades exclusivas de cada cámara del Congreso*, en el que Israel Palazuelos Covarrubias describe la forma concreta en que el Poder Legislativo federal se deposita en el Congreso de la Unión, integrado por dos cámaras.

En su trabajo, Palazuelos presenta las facultades exclusivas que tiene cada cámara para, a partir de la revisión de su evolución, plantear algunos elementos prospectivos. El recuento de las diferentes facultades que la Constitución concede al Poder Legislativo permite al autor describir y localizar aquellas que tienen un carácter exclusivo y, al mismo tiempo, diferenciarlas de las que involucran a ambas cámaras en conjunto y de las que cada cámara puede asumir sin intervención de la otra.

Sobre estas bases, Palazuelos Covarrubias concluye que, en el caso de México, el establecimiento de dos cámaras legislativas respondió a la necesidad de representar, por separado, a los individuos (por los diputados) y a las entidades integrantes de la federación (por los senadores), así como al reconocimiento de que cada cámara tiene una naturaleza especial para legislar sobre asuntos que afectan intereses directos de la ciudadanía, por un lado, o de los estados dentro del pacto federal, por otro. Adicionalmente, el bicameralismo ha permitido ampliar la representatividad del Congreso, al combinar la representación popular con otra de carácter territorial.

En el segundo ensayo de esta parte, *Uso de evidencia en el Poder Legislativo*, Perla Gris Legorreta propone un enfoque que permite identificar, sistematizar y analizar la toma de decisiones a partir de la profesionalización de la función Legislativa. Considerando la profesionalización como un proceso de optimización, la autora plantea la necesidad de evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas a partir de lo que define como “evidencia”.

Para Gris Legorreta, las fuentes para nutrir esa evidencia son aquellas que generan los propios órganos legislativos, así como otras, secundarias, como los equipos de trabajo externos, que generan información cuya sistematización permite ampliar la perspectiva y asegurar que la información que reciban los legisladores no esté sesgada. La autora concluye que, sin embargo, la utilización de un enfoque de trabajo legislativo basado en evidencia demanda la existencia de condiciones institucionales que, por una parte, favorezcan la generación de productos de investigación relevantes

y, por otra, que existan suficientes incentivos para la utilización de estos productos por parte de los legisladores.

Finalmente, Gris Legorreta apunta que la utilización de la evidencia en el trabajo parlamentario se relaciona también con las capacidades institucionales de los equipos de trabajo de los legisladores, quienes tienen un rol importante en la identificación de las necesidades de información, así como en su sistematización, análisis y, sobre todo, en garantizar que esté en línea con los valores políticos que representan.

El tercer ensayo, *El Congreso en la opinión pública*, de Itzkauhtli Zamora, presenta algunos indicadores de opinión pública que son importantes para conocer la percepción que las y los mexicanos tienen del Poder Legislativo. En el primer apartado se muestran datos recientes sobre la satisfacción con la democracia que tienen las y los mexicanos y, en los otros tres, presentan algunos indicadores seleccionados para cada una de las siguientes dimensiones: conocimiento, aprobación, valoración y confianza. Con base en estos indicadores, Zamora Saenz concluye que existe en nuestro país un aumento de la insatisfacción ciudadana con la democracia, así como de desaprobación del Senado y, en general, del Congreso.

En el mismo sentido, para el autor resulta comprensible la pérdida de confianza ciudadana en los partidos políticos y en los diferentes niveles de gobierno que, junto con las instituciones encargadas de la procuración de justicia, ocupan los puestos más bajos en los rankings de confianza institucional. Concluye Zamora Saenz que, para mejorar esa situación, es fundamental subsanar la falta de información ciudadana sobre el Congreso, esencial dentro del proceso de construcción de políticas públicas y, muy especialmente, en la valoración del mandato del Ejecutivo.

En el cuarto ensayo, *Los bloques parlamentarios: Control y equilibrio de fuerzas en la LXIV Legislatura*, Marco Antonio García Pérez y Danitza Morales Gómez destacan que Morena, además de ocupar la presidencia de la República, cuenta con mayoría en ambas cámaras del Congreso federal y en 26 de los 32 congresos locales. Con este margen, argumentan los autores, Morena podría impulsar la aprobación o reforma de leyes, agilizar la negociación del presupuesto de egresos, disponer de las fuerzas armadas y conceder amnistías, entre otras cuestiones fundamentales. Sin embargo, para lograr reformas constitucionales o nombramientos, deberá negociar con otras fuerzas políticas para alcanzar la mayoría calificada. Por lo que hace al aval de al menos diecisiete congresos locales, Morena lo cumple ampliamente.

Las cifras de García Pérez y Morales Gómez muestran que Morena requeriría de 78 diputados y 26 senadores para alcanzar la mayoría calificada de dos terceras partes. En el mismo sentido, los grupos de oposición

pueden integrar sus propios bloques legislativos y sumar 168 diputados que y 43 senadores para hacer frente a la mayoría y ejercer su función de contrapeso intraorgánico.

Con ese propósito, los autores analizan los porcentajes de representación de las coaliciones electorales a nivel federal y local: *Juntos haremos historia*, *Por México al frente* y *Todos por México*, y moldean todos los escenarios de los bloques legislativos que podrían formarse en el Congreso de la Unión, ya sea para alcanzar la mayoría calificada en temas específicos, o para hacerle frente en asuntos coyunturales. Adicionalmente, se analizan las posibilidades de cada uno de los bloques parlamentarios, a la luz de la legislación parlamentaria vigente.

Cierra la segunda parte de libro, el ensayo de Luis Carlos Ugalde y Ximena Mata, *La negociación política del presupuesto*, que analiza los procesos de discusión y concertación presupuestaria que han tenido lugar en la Cámara de Diputados desde 1997, a partir del momento en que el Ejecutivo deja de tener mayoría en el Congreso.

Los autores destacan que, frente a la recomposición legislativa que ocurre entonces, actores fundamentales como el presidente de la República, el secretario de Hacienda, y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública desarrollaron un sistema de intercambios clientelares con el propósito de construir mayorías aprobatorias. Por ello, la atención legislativa se centró en la negociación de proyectos que redituaban una mayor visibilidad política para los legisladores y, como contraparte, en la aprobación de los distintos rubros del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) sin alteraciones mayores.

En la última parte de su trabajo, Luis Carlos Ugalde y Ximena Mata muestran el trasfondo político que ha existido en la asignación de los recursos destinados al ramo 23 del PEF, y la consecuente dificultad para implementar programas para el desarrollo de infraestructura, derivada de la discrecionalidad en el manejo de recursos para beneficiar a grupos organizados. Como corolario, los autores sugieren que es fundamental que los grupos parlamentarios profundicen en la discusión presupuestaria, desde una perspectiva más integral y estratégica, para que el uso de los recursos se oriente a satisfacer las demandas de los mexicanos.

Tercera parte: Optimización del trabajo legislativo en el Senado de la República

En *Escenarios de Integración del Senado en Gobiernos de Minoría*: Álvaro López Lara y Nicolás Loza sostienen que los resultados de la elec-

ción federal del primero de julio de 2018 marcan un hito en la historia de México. Entre otros efectos, el vertiginoso crecimiento de un partido emergente, el *Movimiento de Regeneración Nacional* (Morena) produjo una profunda sacudida electoral que pone en jaque la subsistencia del sistema de partidos tradicional.

Por primera vez en veinte años de democracia mexicana contemporánea, el mismo partido que gana el Ejecutivo controla ambas cámaras del Congreso de la Unión e incluso una mayoría de las legislaturas estatales. En esas circunstancias, el fin de un ciclo de dos décadas de *gobiernos en minoría*, prefigura una etapa de cambios constitucionales, legislativos y en las reglas de la administración pública que integrarán una agenda legislativa multidimensional.

La composición de las cámaras será dominada por la coalición del presidente que muy probablemente actuará en forma cohesiva y disciplinada, y neutralizará los pesos y contrapesos institucionales desarrollados. Un efecto trascendente de la elección será el cambio de una presidencia débil y acotada hacia un presidencialismo revitalizado en el marco de un gobierno unificado que además podría buscar fortalecerse aún más ampliando el ámbito de sus competencias estrictas.

Al interior del Congreso, el grupo parlamentario mayoritario y sus aliados legislativos estarán en condiciones de constituirse como un bloque legislativo que controle los órganos de gobierno interior y el reparto de las comisiones legislativas. Para los autores, el grupo parlamentario de Morena ha delineado una estrategia para garantizar la presidencia de la Mesa Directiva en ambas cámaras del Congreso y en la Cámara de Diputados se anticipa una completa reorganización de los órganos de gobierno interior para fortalecer la autoridad y capacidad decisional de la Mesa Directiva y sustituir la Junta de Coordinación Política por una Junta de Coordinación Parlamentaria.

En el segundo ensayo, *Balance del trabajo en comisiones del Senado de la República en la LXII, LXIII y LXIV Legislaturas*, Cornelio Martínez López contrasta el funcionamiento de dichas comisiones en un contexto de gobiernos divididos que debieron sortear distintos obstáculos para legislar, con el de la LXIV Legislatura, cuyo desempeño se da en un contexto diferente.

El autor identifica las comisiones en las que se presentaron más iniciativas, minutas y puntos de acuerdo, haciendo un análisis comparativo de lo ocurrido en las tres legislaturas. A partir de este análisis, Martínez López concluye que han existido dificultades para recopilar información de las diversas comisiones del Senado, pues no existe una metodología única para presentar dicha información. Finalmente, retoma una propuesta de

reforma al Reglamento del Senado de la República para homologar la información que presentan las diversas comisiones que haría posible avanzar hacia la consolidación de un Parlamento Abierto.

En el tercer ensayo de esta tercera parte, *Propuestas Legislativas en favor de los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género en las LXII y LXIII Legislaturas del Senado de la República*, Irma Kánter Coronel sostiene que durante los últimos años México ha logrado avances importantes en la conformación de un marco normativo y en la definición de políticas públicas encaminadas a erradicar las desigualdades de género y garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres.

Según la autora, son muchas las reformas a las leyes y normas propuestas desde el Legislativo para terminar con la discriminación de la mujer. Kánter sustenta sus afirmaciones en el recuento de las iniciativas de Ley presentadas, aprobadas y los proyectos de ley que quedaron pendientes de dictamen en el Senado de la República durante las LXII y LXIII Legislaturas en materia de derechos humanos de las mujeres e igualdad de género.

Sin embargo, para la autora, a pesar de la relevancia de las leyes vigentes y las iniciativas de reforma que se han propuesto para eliminar la discriminación contra las mujeres y garantizar el derecho a la igualdad y a una vida libre de violencia según se establece en los instrumentos internacionales y regionales firmados por el Estado mexicano, la tasa de aprobación de dichas propuestas, es muy baja pues, de las 161 iniciativas sometidas a dictamen solamente se aprobaron y publicaron en el DOF ocho de ellas, es decir, 5 por ciento.

Quedaron pendientes, entre otras, reformas fundamentales para frenar las nuevas formas de violencia contra las mujeres y niñas, como es el acoso cibernético; reformas para evitar la feminización de la pobreza que puede conducir a un incremento de la trata de mujeres en nuestro país; reformas para garantizar los derechos de las mujeres migrantes, indígenas y aquellas que se encuentran privadas de su libertad; así como para el empoderamiento económico de la mujer, pilar crucial del crecimiento incluyente.

Cuarta Parte: Temas fundamentales de la agenda legislativa

En el trabajo *El futuro del fuero constitucional en México*, Víctor Alarcón Olguín problematiza una cuestión que ha estado en el centro del debate parlamentario por mucho tiempo: ¿Qué sucederá con el fuero de los legisladores y funcionarios públicos federales? El autor califica la búsqueda por limitar las facultades y prerrogativas a los legisladores como una exigencia

social para reducir los privilegios que otorga el poder público pues, entre otras deformaciones, ha propiciado una mayor corrupción.

Partiendo de esa premisa, Alarcón Olguín enfoca su análisis en las capacidades del Congreso para avanzar en la dirección de eliminar por completo el fuero político. Para el autor, en las condiciones actuales, una vez establecida la declaración de procedencia del desafuero, se trataría de promover un juicio en todo el sentido de la palabra (con una parte acusadora, la defensa y un jurado).

Por su parte, en el segundo ensayo de la última parte del libro, *El cuento nunca acaba: una prospectiva sobre el impacto de la reelección legislativa*, Fernando Dworak se refiere a los efectos que puede tener la implementación de la reelección inmediata en los órganos legislativos, al provocar un cambio de incentivos para que la ciudadanía pueda premiar o castigar a los actores políticos a partir de su desempeño en el Congreso.

En primer término, apunta Dworak, entre mayor sea el número de miembros que permanecen a lo largo del tiempo se tendrán instituciones más sólidas, porque al haber un grupo comprometido con mantener las reglas que ya funcionaron se facilitará el proceso de integración y socialización de los nuevos miembros.

En segundo término, en opinión del autor, al titular del Ejecutivo no le conviene un órgano legislativo fuerte, toda vez que puede ser un obstáculo para la instrumentación de su agenda. Por último, es necesario considerar que, en los sistemas parlamentarios, las asambleas son institucionalmente débiles, toda vez que el fortalecimiento pondría en peligro al gobierno o a la coalición.

Concluye Fernando Dworak apuntando que, entre más institucionalizado se encuentre el órgano legislativo habrá mejores espacios de autonomía para los debates y la organización administrativa. Como ejemplos de ello, el autor señala que las sesiones serán guiadas por una mesa directiva reconocida por su imparcialidad, que podrá aplicar sanciones disciplinarias según lo establezcan las normas internas. En el mismo sentido, las estructuras burocráticas se guiarán por lineamientos técnicos y se conducirán según parámetros de transparencia y apertura adecuados.

El último ensayo del libro, *Un cambio de paradigma para la reforma electoral. Reflexiones a partir de la justicia electoral*, de la Magistrada Janine Otálora, reseña las once modificaciones que ha sufrido el sistema electoral mexicano desde 1977, para construir un sistema electoral complejo, robusto y confiable.

En opinión de la autora, las principales reformas realizadas se han propuesto establecer mejores condiciones de equidad en la contienda: En

1990 (acceso a los medios), en 1993 (aportaciones privadas, fiscalización de las finanzas y acceso a los medios de comunicación), en 1996 (acceso a los medios de comunicación y financiamiento público), en 2007 (acceso a radio y televisión y otros aspectos de la comunicación política) y en 2014 (comunicación política, vigilancia de los recursos de campaña, sistema de nulidades).

Como resultado, para Otálora, la legislación electoral, en los niveles federal y locales, contiene normas cada vez más detalladas, especializadas y escritas en un lenguaje más técnico. Esa complejidad regulatoria ha alejado a la ciudadanía de las elecciones, de las instituciones y de la participación.

Para hacer frente a esta situación, la autora señala algunos elementos que deben ser considerados en una posible nueva reforma electoral que dé cabida a la diversidad de experiencias, incorporando al sistema conceptos tales como la justicia alternativa para la solución de conflictos y la implementación de juicios en línea. Concluye Janine Otálora señalando que, hacia adelante, el éxito electoral dependerá de la existencia de un proceso de análisis juicioso que supere la trampa de la precipitación postelectoral.

*Cornelio Martínez López
Rosa María Mirón Lince
Pedro José Zepeda*

Primera parte:
La democracia y el Congreso

INSTITUCIONALIZACIÓN EN EL CONGRESO FEDERAL. TRANSICIÓN Y CAMBIO

LAURA VALENCIA ESCAMILLA¹

Introducción

El poder legislativo, como pieza clave del sistema de representación política, se ha caracterizado por ser una institución en constante proceso de mutación ideológica, y organizacional, cambios que fluyen entre el liberalismo oligárquico a la democracia moderna. Cuatro son los modelos que han caracterizado la transformación de la institución legislativa en este proceso de evolución. El primero denominado “parlamentarismo salvaje” es resultado de las concepciones democráticas y representativas referidas al modelo de soberanía parlamentaria, caracterizado por la ausencia de organizaciones políticas capaces de alcanzar una mayoría estable, indisciplina interna de la mayor parte de las organizaciones políticas y supeditación del Ejecutivo al Legislativo (García, 1991). Este tipo de gobierno representativo se percibe por la crónica inestabilidad gubernamental, y la polarización e irracionalidad del debate político. Ejemplo de ello, lo representan la III República francesa, la República de Weimar y la II República española. El segundo modelo denominado “parlamentarismo racionalizado” surge por el fracaso de las experiencias de los primeros gobiernos representativos del siglo XX. Los constitucionalistas de la posguerra intentaron corregir al máximo los defectos de aquella primera experiencia y mediante la racionalización de la vida parlamentaria pretendieron, más que criticar a la democracia parlamentaria, reflexionar sobre las reglas que aseguraran la estabilidad gubernamental e impidieran el establecimiento de vacíos de poder. En esta etapa se coincidía con la idea de que una democracia no podía existir sin un congreso basado en el pluralismo partidista, en la libertad de expresión y de asociación, en elecciones libres, y en el sufragio universal. El tercer modelo denominado “parlamentarismo estructural” introduce, además de los elementos contenidos en los dos modelos anteriores (la soberanía parlamentaria, y la democracia representativa), la combinación entre representación y participación ciudadana a través de lazos ideológicos que sustentan a las democracias en la actualidad; al mismo tiempo que se

1 Profesora Investigadora titular “C” del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

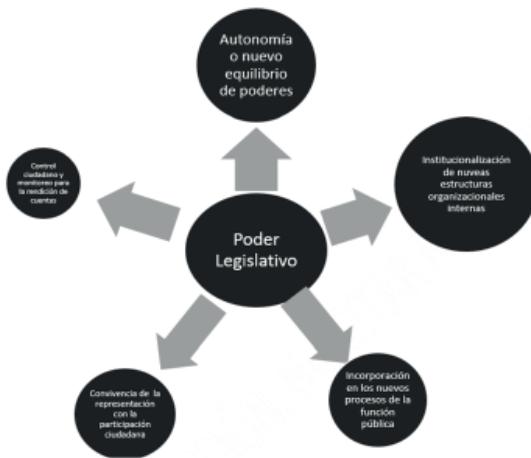
busca mejorar la organización y estructura parlamentaria en concordancia con los tipos de gobierno para preservar la democracia directa e indirecta (Virgala, 1995). En el campo estructural el debate se desarrolla en torno a las funciones de las asambleas representativas, su relación con la sociedad civil y la planificación estatal. Por último, la introducción de nuevas tecnologías a la actividad estatal ha producido la generación de un nuevo modelo denominado “parlamentarismo abierto” el cual solo es posible bajo los cánones de racionalización y estructuración de la institución legislativa. Es decir, plena división de poderes, representación efectiva, y funcionalidad legislativa. En el siglo XXI se adiciona la transparencia, la innovación tecnológica, la rendición de cuentas y el control ciudadano. Bajo este nuevo paradigma se propone abordar el proceso de institucionalización y transformación del Poder Legislativo mexicano expresado en dos sentidos: los cambios (exógenos) promovidos por las transformaciones políticas de nuestro país y sus efectos en la conformación del Poder legislativo, por un lado; y la propia evolución (endógena) del Congreso mexicano dentro de un proceso de institucionalización y profesionalización de la labor legislativa. Se puede decir que el Congreso mexicano ha incursionado en los cuatro modelos de parlamentarismo arriba referidos. Si bien es cierto no se identifican como un proceso ascendente, podemos afirmar que hemos transitado por cada uno de ellos, a veces de manera inconclusa (parlamentarismo estructurado y abierto) y en momentos el tránsito ha sido retroactivo e intermitente (parlamentarismo salvaje y racionalizado). A lo largo del documento será posible identificar cada uno de los modelos.

Bases para la institucionalización de los poderes legislativos

Actualmente, los procesos de modernización estatal expresados fundamentalmente en las reformas de los aparatos administrativos, en la descentralización política y la consolidación democrática, han redefinido las diversas concepciones del Estado y su aparato institucional. En este ejercicio, el Poder Legislativo mexicano se ha redefinido en su relación con los otros dos poderes a fin de contribuir a otorgar mayores equilibrios, que se traducen en el reforzamiento de la autonomía parlamentaria (respecto al Ejecutivo y al Judicial u otros poderes fácticos, como el ejército, las empresas, etcétera); a la institucionalización de la organización legislativa (reforzamiento estructural y racional de la organización); a la incorporación del poder legislativo en los procesos de la función pública (gestión, agenda, y formulación de políticas públicas). A la dinámica de transformación respecto a la nueva relación con la sociedad civil a través de

la participación ciudadana y sus mecanismos institucionales (referéndum, plebiscito, iniciativa popular); así como a la intervención y control directo de los ciudadanos en las decisiones públicas, mediante los procesos de democratización de la función pública (acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas, consultas públicas, y apertura de comisiones legislativas a la participación ciudadana).

Figura 1. Bases para la Institucionalización y Modernización del Poder Legislativo mexicano



Fuente: Elaboración propia. Los círculos son dispares dada la variabilidad del cambio sufrido en cada dimensión.

Autonomía o nuevo equilibrio de poderes

La experiencia mexicana respecto a la institucionalización y modernización de su Poder Legislativo se vislumbra como un proceso constante y, por momentos intermitente, que ha ido de la mano de la transición democrática caracterizada por ser un proceso político-institucional, donde los cambios se han llevado a cabo mediante la transformación del sistema electoral y de partidos (Merino, 2002), así como de la propia consolidación de la organización legislativa que va de la dependencia y de la aprobación automática, pasando por la formación estructural y el obstruccionismo irracional, al actual modelo de construcción del proceso de consolidación institucional que aún se mantiene inconcluso (Díaz, 2000; Saiegh, 2010).

La actual transformación del sistema electoral y de partidos en la conformación e institucionalización del Poder Legislativo mexicano pasa por

dos modelos de gobierno: los de mayoría y los divididos. En el primero se observa cómo un mismo partido político ocupó el Ejecutivo y controló al Poder Legislativo, el cual se caracterizó por ser una herramienta ratificadora de las decisiones del Ejecutivo, por su baja capacidad técnica y política frente al presidente; por la ausencia o inadecuada utilización de mecanismos institucionales de interacción con la sociedad civil; y por el manejo del Congreso bajo criterios patrimonialistas sin ningún apego técnico. Los gobiernos unificados o de mayoría en México los podemos localizar antes de 1988, periodo del inicio de la descentralización política y hasta 1997 donde se consolida la competitividad del sistema de partidos.

La formación de gobiernos sin mayoría² en México se inaugura a partir de 1997, causado por un sistema electoral multipartidista, mixto y competitivo, donde el Ejecutivo ha pertenecido a un partido y los poderes legislativos han estado fragmentados entre las distintas fuerzas ganadoras. Dicha pluralidad ha dado paso al proceso de institucionalización legislativo desde su incipiente formación hasta el proceso de consolidación que aún sigue en marcha. Como se observa en el cuadro uno, el sistema de partidos ha tenido una evolución diversa; para empezar, la fragmentación ha sido limitada: tres han sido los partidos con peso real en la formación de mayorías (PRI, PAN y PRD). En segundo término, las fuerzas partidistas no han sido similares en tamaño y, por tanto, la capacidad negociadora del partido del presidente con la oposición varía dependiendo del tamaño de los grupos. Como se puede apreciar en el cuadro uno durante los gobiernos sin mayoría, el Ejecutivo no siempre controló al Congreso; sobre todo, en los gobiernos panistas, el dominio lo ostentó el bloque partidista autoritario del régimen anterior a la transición. De esta manera, el PRI, se convirtió en el partido dominante, mientras que el PAN y en mucha menor medida el PRD en dos partidos con pesos relativos.

2 Los gobiernos divididos o sin mayoría se caracterizan por tener un presidente que pertenece a un partido y un poder legislativo con mayoría distinta al partido del presidente o por aquellos gobiernos donde el grado de fragmentación es tal que es posible identificar tres escenarios: *gobiernos unipartidarios* con una mayoría parlamentaria contraria al partido del presidente, o gobiernos con fuerzas políticas desiguales en tamaño, a favor de una de ellas, en este modelo se incrementa el riesgo de bloqueo y conflicto; [cuando existen] *gobiernos minoritarios* donde ningún partido ostenta la mayoría... la negociación de acuerdos parlamentarios es puntual y provisional y supe- ditada a la proximidad de los partidos en las políticas concretas y; *gobiernos de coalición* con fuerzas políticas similares en tamaño donde la negociación y el acuerdo es estable, cuya duración depende de la celebración de las siguientes elecciones (Reniu, 2008).

Cuadro 1. Contracción y dispersión del poder en gobiernos mayoritarios y sin mayoría (1988-2018)

Composición de las legislaturas	% de diputados del partido del presidente	% de diputados del partido opositor	% de senadores del partido del presidente*	% de Senadores del partido opositor mayoritario
Gobiernos Mayoritarios				
1988-1991	52% (PRI)	20.2% (PAN)	93% (PRI)	6.25% (PMS)
1991-1994	64% (PRI)	17.8% (PAN)	97% (PRI)	3.1% (PMS)
1994-1997	60% (PRI)	23.8% (PAN)	74% (PRI)	19.5% (PAN)
Gobiernos sin Mayoría				
1997-2000	48% (PRI)	24.2% (PAN)	60% (PRI)	25.7% (PAN)
2000-2003	41% (PAN)	42% (PRI)	36% (PAN)	47% (PRI)
2003-2006	30% (PAN)	45% (PRI)	36% (PAN)	47% (PRI)
2006-2009	41% (PAN)	31.4% (PRD)	40% (PAN)	30% (PRI)
2009-2012	28.6% (PAN)	48% (PRI)	40% (PAN)	30% (PRI)
2012-2015	48.2% (PRI-PVEM)	22.8% (PAN)	47.6% (PRI)	29.7% (PAN)
2015-2018	49% (PRI-PVEM)	21.8% (PAN)	47.6% (PRI)	29.7% (PAN)

* De 1988 a 1994, el total de Senadores era de 64; de 1994 en adelante la CS se integra por 128 legisladores.

Fuente: Elaboración propia.

Es decir, en la etapa de gobiernos mayoritarios, la hegemonía del PRI le restó peso a los partidos de oposición, lo que ocasionó un sistema unipartidario con una o dos fuerzas opositoras sin peso en la agenda legislativa. En gobiernos sin mayoría la tendencia ha sido más bien bipartidista en la etapa de la alternancia, y tripartidista, con dominio del PRI del 2009 en adelante.

Según el cuadro uno, de 1997 a 2000 el PRD y el PAN componían la fuerza opositora y en conjunto integraron el 49% de legisladores de la cámara de diputados; entre 2006 y 2009, el PRI y el PRD agruparon el 47% del total de curules en dicha cámara. Mientras, en el Senado el PRI y el PRD concentraron el 51.5% de las bancadas que componen la legislatura en 2006.

En 2012 el PAN y el PRD agruparon el 43.6% de los asientos en la cámara baja y el 46.86% en la cámara alta. En el siguiente trienio (2015-2018), el PRD se dividió y de su escisión surgió el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), situación que fragmentó el voto de la izquierda. La suma del porcentaje de asientos legislativos del PAN, PRD y Morena, representa 41.8 por ciento de las bancadas.

Como puede observar el lector, en el cuadro anterior, el PRI en el gobierno o en la oposición ostentó hasta 2018 la primera fuerza política del Congreso en ambas cámaras, -salvo en 2006 en la cámara baja cuando el PRD, por primera vez, fue la segunda fuerza. Es decir, el PRI, en la etapa de gobiernos no mayoritarios, se mantuvo como el partido predominante dado que había sido la primera fuerza legislativa al obtener en promedio 48% de curules, -ya sea solo o en coalición-, en ambas cámaras. Esto significa que el control de la agenda legislativa continuó en manos del Revolucionario Institucional, aun estando en la oposición, por lo que las preguntas que saltan a la vista son ¿cuál ha sido el efecto del control legislativo en manos del PRI?; ¿el dominio de este partido permitió la emancipación del Poder Legislativo?; ¿fue posible construir acuerdos para instaurar la institucionalización del Congreso mexicano?; ¿si los autoritarios se convirtieron en reformadores, qué tan profundas y aceleradas fueron las reformas institucionales?

Empecemos por evaluar el peso de cada una de las fuerzas parlamentarias en la toma de decisiones legislativas y la importancia de la oposición en ambas cámaras. A partir del índice de oposición efectiva del cuadro nos podemos percatar que el dominio de la oposición sólo se observa cuando el partido que la compone es el PRI, no solo por su tamaño, sino por la cohesión que logra tener como partido, a diferencia del PRD y el peso de sus facciones internas o incluso del PAN en momentos de disidencia frente a cooperar o no con el PRI. Por el contrario, la importancia de la oposición disminuye cuando el PRI está en el poder, ni el PAN ni, sobre todo, el PRD han logrado hasta antes de 2018 mantener un peso significativo para influir en la agenda gubernamental y legislativa. En ambos escenarios, la constante es que en la medida en la que el PRI como partido opositor o partido en el poder, ocupó la primera mayoría, su poder político y control sobre la agenda ha sido contundente.

Por otro lado, llama la atención que salvo el 2006, el PAN siempre se ha mantenido como segunda fuerza -independientemente de si está o no en el poder- lo que ha ocasionado dos compartimientos en el partido. Cuando es oposición, trata de influir en la agenda cooperando o apoyando el planteamiento gubernamental del Partido Revolucionario Institucional (situación que ha provocado conflictos y divisiones internas).³

3 Desde su fundación en 1939, el Partido Acción Nacional ha enfrentado al menos diez conflictos internos protagonizados por distintos dirigentes que aluden diferencias que van desde la estrategia electoral del partido, pasando por la defensa de los principios de la organización política entre posturas ideológicas o pragmáticas, hasta la integración de nuevos miembros, principalmente los empresarios como actores activos

En cambio, cuando Acción Nacional ocupó la presidencia, su capacidad para formar alianzas fue limitada dado que el PRI –como partido opositor y al mismo tiempo partido dominante–, lejos de ser cooperativo, dificultó la oportunidad de conciliar una agenda entre ambos grupos. Esta situación devino en un bipartidismo *polarizante* durante la presidencia de Vicente Fox Quesada en su segundo trienio y en la administración de Felipe Calderón Hinojosa en la segunda parte de su mandato.

Por su parte, la izquierda, ha tenido un peso tan reducido que sólo en 2006 y gracias a la fuerza de su candidato presidencial –Andrés Manuel López Obrador–, logra ocupar la segunda fuerza en la cámara baja, no

e influyentes en las decisiones del partido; hasta conflictos generados por la carencia de cohesión en la designación de la candidatura presidencial o en las alianzas con otros partidos. En alguna de estas luchas internas el resultado fue la exclusión o la autoexclusión de alguno de los miembros prominentes. Tal es el caso de la salida del fundador Efraín Gómez Morfín en 1978; Carlos Castillo Peraza (ideólogo del partido) en 1998; Manuel Espino (presidente nacional del partido) y Fauzi Hamdan Amad en 2006; Margarita Zavala en 2017 y Ernesto Cordero (secretario de estado en el periodo del ex presidente Felipe Calderón) expulsado del partido en 2018. Las desavenencias al interior del partido han sido más comunes y profundas en la medida en la que el partido es mucho más competitivo y con ello el ingreso de grupos influyentes como los empresarios o algunos miembros de otros partidos, particularmente del PRI. En 1982 el ingreso de los hombres de negocios del norte del país comandados por Manuel Clouthier y posteriormente la llegada de Vicente Fox a la candidatura y la presidencia de México en el año 2000. Las luchas al interior estuvieron protagonizadas por Luis H. Álvarez en 1988 y Diego Fernández de Cevallos al ascenso de Vicente Fox como candidato del PAN en el 2000. Posteriormente la pugna se gesta entre el ex presidente Vicente Fox y la administración del presidente entrante Felipe Calderón a lo largo de su sexenio (2006-2012) y concluye con la lucha entre el presidente del partido Gustavo Madero y el ex presidente Felipe Calderón, y estos dos enfrentados al ex presidente del partido y candidato Ricardo Anaya en 2017-2018. Por otro lado, el debate interno ocurre cuando el partido se plantea su papel en la construcción de la democracia del país. Las posturas en torno a la legitimidad o resistencia de Acción Nacional a avalar las elecciones de 1988. A partir de ese momento, se impone la primera, dando inicio a una etapa de partido opositor constructivo y cooperativo con los gobiernos del partido hegemónico. Esta circunstancia produjo los conflictos y divisiones internas más profundas entre los colaboracionistas y los opositores al PRI, ganando la facción colaboracionista encabezada inicialmente por Diego Fernández de Cevallos de 1988 a 1997, posteriormente retomada por Felipe Calderón Hinojosa en el sexenio de Enrique Peña Nieto al apoyar el Pacto por México planteado por el PRI al inicio de su sexenio en 2012. Esta situación trajo consigo la ruptura más reciente entre *Calderonistas*, *Maderistas* y *Anayistas*, primero por el control del partido y segundo por la candidatura a la presidencia en 2017 y la conformación de la coalición con el PRD y Movimiento Ciudadano en las elecciones de 2018.

así en la de senadores donde el PRI se mantiene como segunda fuerza legislativa. Es decir, la izquierda como oposición, hasta antes de 2018, ha sido marginada dado su reducido peso electoral, situación que ha llevado a los integrantes del grupo parlamentario a mantener un comportamiento no cooperativo y carente de cohesión interna ocasionado por el peso de las facciones y los objetivos particulares de estas.⁴

Sin embargo, esta postura de no cooperación los ha segregado de la mayoría de las decisiones públicas, además de causar diferentes divisiones internas. Al respecto, el debate al interior del PRD ha virado de la no colaboración a las alianzas electorales, hacia la formación de coaliciones con el partido de centro derecha Acción Nacional. Esta discusión interna les ha acarreado rupturas entre las diferentes facciones y la salida de importantes dirigentes como, por ejemplo, su fundador y líder moral Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, así como su líder carismático Andrés Manuel López Obrador quien, apoyado por un movimiento político social, alcanzó mucha mayor proyección que acompañado de la institucionalización partidista. Ambas disoluciones, sobre todo la última en 2014, los llevó a una profunda crisis y posible desaparición, si no mantenían una postura abierta al diálogo y alianzas con otros partidos, principalmente con Acción Nacional ante las elecciones de 2018.

4 La izquierda en México tiene una larga historia que proviene de diversas corrientes venidas desde el siglo XIX y durante la primera mitad del siglo XX, como lo relata Carlos Illiades en su artículo “La izquierda populista mexicana”. El autor identifica tres fusiones en las que considera a las dispersas fuerzas de la izquierda: los nacionalistas socialistas, los nacionalistas revolucionarios y los movimientos sociales que incluyen a los urbanos, los indígenas, los socialistas y a los cardenistas. Esta dispersión logra agruparse en la formación de un PRD que nace dividido por las corrientes al interior del partido y en su estrategia político electoral la pugna es entre “dialoguistas” y “confrontacionistas”. Esta lucha interna los lleva a fragmentarse en 2006 con el surgimiento del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) que finalmente termina por fracturar nuevamente a la izquierda. Este proceso de dispersión, división, fragmentación y fractura ha impedido el crecimiento electoral de la izquierda de manera constante, éste más bien ha sido irregular e intermitente. La baja institucionalidad del partido ha sido eclipsada por los liderazgos nacionales y locales. La militancia del partido se dispersa entre los distintos grupos que componen la izquierda y lejos de conformar una agrupación cohesionada entre sus seguidores, bajo la directriz de una agenda social y económica clara, se decantaron por el pragmatismo electoral impulsado por la personalidad del liderazgo. Un liderazgo extrainstitucional que se mueve cómodamente entre movimientos disruptivos y demandantes.

Cuadro 2. Índice de partido dominante e índice de oposición efectiva

Trienios en gobiernos sin mayoría	NEP*: número efectivo de partidos y NP**: índice de partido Dominante Diputados		NEP: número efectivo de partidos y NP: índice de partido Dominante Senadores		Índice de oposición Efectiva Diputados (IOE)***	Índice de oposición Efectiva Senadores (IOE)
1997-2000	2.93	2.03	2.3	1.1	0.42 (SPD)	0.40 (SPD)
2000-2003	2.81	2.41	2.7	2.0	1.02 (PRI)	1.39 (PRI)
2003-2006	3.05	2.18	2.7	2.0	1.46 (PRI)	1.39 (PRI)
2006-2009	3.60	2.91	3.3	2.4	0.74 (PRD)	0.75 (PRI)
2009-2012	3.01	1.91	3.3	2.4	1.88 (PRI)	0.75 (PRI)
2012-2015	3.16	1.82	3.1	1.2	0.38 (SPD)	0.25 (SPD)
2015-2018	3.26	1.7	3.1	1.2	0.40 (SPD)	0.25 (SPD)

IOE: índice de oposición efectiva

SPD: sin partido dominante en la oposición

NEP: número efectivo de partidos

NP: índice de partido dominante

* La fórmula para medir el número efectivo de partidos es la siguiente: $NEP=1/\sum p_i^2$, donde el índice es igual a la suma de la proporción de escaños P_i que tiene cada partido al cuadrado sobre uno.

** Para el caso en estudio es necesario adicionar a la fragmentación, el peso real o predominio partidista de la mayoría que respalda al presidente, Molinar (1991), contribuyó con un índice que revaloriza en un sistema multipartidista, al partido ganador y su peso real respecto a los pequeños partidos, es decir, se trata de captar la capacidad negociadora de los mismos –que se reduce o se incrementa en la medida en la que el partido dominante revela la distribución real de las mayorías en el Congreso. El cálculo se obtiene de la siguiente ecuación: $NP=1+N2\sum n_i=2p_i^2$ Donde el número de partidos NP es igual a uno más el producto de la multiplicación de N (Número efectivo de partidos) al cuadrado por la sumatoria de los porcentajes de votos o escaños al cuadrado a partir del segundo partido más votado.

*** Para obtener el índice de oposición efectiva (IOE) se pondera el promedio de la magnitud de los partidos de oposición (O) sobre el promedio. $IOE= O/G$; donde para obtener O se pondera el porcentaje de escaños a favor de los partidos opositores más grandes. La fórmula es: $O= \sum o_i^2/\sum o_i$; donde o_i es la proporción de escaños controlados por el partido en la oposición. El resultado del índice maneja valores entre 0 y 1, cuando el tamaño del partido de oposición no es sustantivo el valor es cercano a 0, y por el contrario, cuando el peso es sustantivo el valor es cercano o por encima de uno (Jiménez Badillo, 2006).

Ahora bien, para medir la fuerza política del gobierno, se procede bajo el mismo formato y se calcula con la fórmula: $G=\sum g_i^2/\sum g_i$; donde G es igual al partido del presidente y g_i es la proporción de bancas controladas por el partido presidencial, cuando los resultados obtenidos estén cercanos o igual a 0 significa que el presidente controla la legislatura, cuando el resultado es cercano o por encima de uno, nos indica que la oposición tiene el mismo tamaño legislativo que el partido gobernante.

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, con el regreso del PRI al gobierno en 2012 en compañía de su coalición electoral (PVEM), obtuvo la ventaja, no sólo en la elección presidencial, sino que el 48% de las bancadas del congreso fueron ocupadas por miembros de dicha alianza electoral, –porcentajes que no se obtenían desde 1997–, lo que colocaba al partido del presidente y sus aliados como la primera fuerza política. Dicha situación abrió un escenario de oportunidad no solo para imponer una agenda de gobierno, sino para

negociar una agenda legislativa acordada por el conjunto de las fuerzas políticas, dando paso al denominado *Pacto por México*. Para algunos autores el convenio entre las fuerzas políticas significó el inicio de un proceso de coalición parlamentaria destinada a negociar una agenda de temas compartidos, donde se acordaron los contenidos, los tiempos de debate y las reformas constitucionales a aprobar (Escamilla, 2015). Si bien es cierto parecía que en ese momento el contexto favorecía la cooperación parlamentaria con el gobierno en turno, se debe mencionar que, dada la desproporción en el peso de las fuerzas políticas, la negociación no fue del todo equilibrada, como se demuestra en el cuadro dos.

De acuerdo con el índice del número de partidos efectivos del cuadro antes citado, tres son los partidos políticos con fuerza electoral. Sin embargo el dominio de la negociación estaba en el partido dominante, o más bien la coalición dominante encabezada por el PRI y el PVEM, quienes en conjunto conformaron el grupo parlamentario mayoritario (con casi 50% de los votos) y un dominio partidista de 1.2 en el índice de partido dominante registrado en el cuadro dos, es decir, el peso real de la decisión la tenía la coalición priísta, dado que la oposición en ambas cámaras era tan reducida que no alcanzó ni el .50 del índice en el registro del peso de la oposición. Tanto en la cámara de diputados, pero sobre todo en la de senadores, la oposición carece de peso para incidir en las decisiones legislativas. De ahí que oponerse a la agenda programática del gobierno era inviable; sí se podía negociar alguna contribución si se apoyaba el paquete de reformas gubernamentales.

Durante este periodo podemos observar que el efecto del desequilibrio entre la oposición (ampliamente fragmentada) y el dominio del grupo parlamentario mayoritario produjo la aprobación de ocho reformas constitucionales en un plazo relativamente corto de 18 meses, bajo una coalición sobredimensionada⁵ entre el PRI-PVEM, PAN Y PRD durante el primer año del gobierno de Enrique Peña Nieto,⁶ y el consentimiento del PRI y el PRD a favor de la reforma fiscal; y del PRI con el PAN en apoyo a la reforma política y energética.⁷ Si bien es cierto el soporte de las fuerzas po-

5 Existen dos tipos de coaliciones parlamentarias: las coaliciones mínimas ganadoras con el número necesario de legisladores para aprobar legislación constitucional y/o secundaria; y las coaliciones sobredimensionadas como el conjunto de partidos que participan en la coalición más allá del número suficiente para aprobar legislación.

6 Las reformas apoyadas por todos los partidos cubren el tema educativo, telecomunicaciones, transparencia, finanzas, y endeudamiento de las entidades federativas. (Castellanos, 2016).

7 Por ejemplo, la reforma laboral y energética fueron las que menor respaldo consiguieron en la cámara baja, 351 y 354 votos respectivamente; la reforma educativa fue

líticas fue amplio y generoso para la aprobación del paquete de reformas, se debe recordar que el Pacto originalmente se componía de 95 propuestas, de las cuales 65 fueron integradas a siete proyectos de ley que abarcaron las reformas: en materia de justicia penal; energética, hacendaria, educativa, laboral, financiera y político electoral. Se debe mencionar que, a pesar de la amplia aceptación de los proyectos, la agenda de los partidos de oposición no fue del todo integrada, por ejemplo, en el ámbito laboral, la seguridad social extendida, incremento salarial y la democracia interna de los sindicatos no fueron temas que se añadieran a la propuesta final. En el ámbito político, el fuero, la segunda vuelta, el ministro de gabinete, fueron temas que, si bien no se excluyeron del todo de la iniciativa aprobada por los partidos en su conjunto, particularmente el fuero, aún continúan negociando su aprobación. Lo mismo sucedió con las reformas de leyes secundarias y algunos nombramientos provenientes de dichas reformas como la designación del fiscal.

Esto nos lleva a identificar a lo largo de los diferentes gobiernos dos escenarios dentro del Congreso mexicano: *parálisis gubernamental* cuando el partido dominante se encuentra en la oposición, y el partido en el gobierno es segunda fuerza, como ocurre en los segundos trienios de los gobiernos panistas; y *disfuncionalidad* legislativa (dado que las alianzas no son estables ni duraderas); cuando la oposición no mantiene el dominio, pero tampoco el partido en el gobierno, situación que le impide tomar decisiones gubernamentales a largo plazo o lo limita a cuestiones particulares, como en los primeros trienios de los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón, así como el segundo periodo de Enrique Peña Nieto.

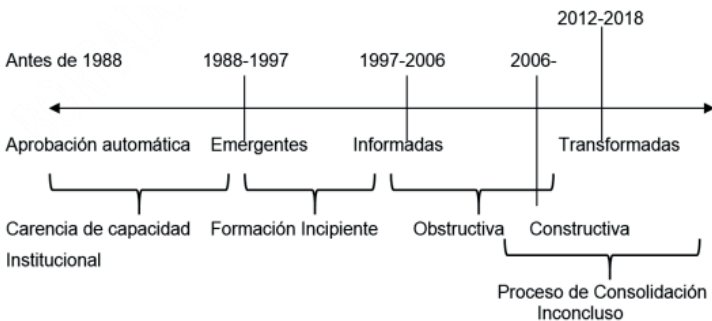
Transformación de la institucionalización de la estructura del Poder Legislativo Mexicano

La apertura democrática permitió cuestionar el papel del Poder Legislativo en nuestro país a raíz del proceso de cambio de gobierno unificado y partido hegemónico a gobierno dividido y partido dominante con alternancias.

la de mayor consenso con 423 votos; la político electoral y la de telecomunicaciones así como la de competencia económica fueron respaldadas con 400 votos cada una. En el senado como colegisladora, dichas reformas tuvieron mayor consenso aún, la reforma laboral obtuvo 100 votos de 128, la de telecomunicaciones 113, de tal manera que, en promedio, las reformas obtuvieron el apoyo de 114 senadores de 128, lo que significa un apoyo sobredimensionado que potenció la legitimidad del gobierno hasta ese momento.

Este proceso coadyuvó al mismo tiempo que condicionó la transformación que emprendería el Congreso federal en nuestro país. De igual forma, posibilitó la formación de un Poder Legislativo profesional apoyado por los partidos políticos y sus grupos parlamentarios y la construcción institucional del propio Congreso mediante la creación de espacios de expertos en cada una de las áreas a legislar que pueden y deben orientar a los grupos parlamentarios en la elaboración de iniciativas y en su propia discusión, a fin de racionalizar la discusión y el trabajo legislativo. Coincidiendo con Díaz (2000) nuestro Poder Legislativo pasó por diferentes etapas que dependían de la capacidad institucional y profesionalización de sus normas y personal que lo componen. En la figura dos se aprecia el proceso de apertura democrática con las etapas de transformación legislativa. Se ha transitado de un poder de aprobación automática con estructuras débiles que funcionaban más como herramientas de ratificación legal de los Ejecutivos en turno a un Congreso plural sin estructura normativa. Durante el proceso democrático, las etapas se clasifican en emergentes dentro del transcurso de la transición, de formación incipiente donde el desarrollo de la democratización se concluye e inicia la fase de institucionalización de la asamblea parlamentaria. Este proceso, convierte a la legislatura en una asamblea informada que a la vez inicia el proceso de transformación en dos sentidos, por un lado, la integración plural de sus miembros más interesados en el debate legislativo y en el trabajo interno, y por el otro, la nueva conformación organizacional y el ingreso de cuerpos técnicos profesionales y permanentes. En la medida en la que el proceso de tecnificación se consolida, la institucionalización más estructurada y racionalizada, al mismo tiempo, abre la pauta para el acceso ciudadano a la información, control y rendición de cuentas del propio poder legislativo.

Figura 2. Etapas del Congreso mexicano por modelos de transformación



Fuente: Elaboración propia con base en Díaz (2000) y Saiegh (2010).

En la línea del tiempo de la figura dos, este proceso se percibe en cada etapa de transformación identificada en años en los que los actores y las instituciones se fueron conformando. Hasta antes de 1988, el poder Legislativo en México se caracterizaba por el predominio del Ejecutivo sobre el Congreso, ocasionado por el apoyo mayoritario y la disciplina impuesta por el Partido Revolucionario Institucional, lo que hacía del Congreso mexicano un parlamento de *aprobación automática*. La organización centralizada en la que se basaba el Legislativo, había favorecido al PRI y al presidente, porque este último, al ser jefe de Estado, de gobierno y de su partido, le otorgaba la facultad *metaconstitucional* de repartir las candidaturas electorales y las dirigencias legislativas. En este caso, las mayorías afines al presidente se aseguraban, porque al interior del Congreso se estableció un sistema de gobierno basado en una comisión unipartidista conocida como la Gran Comisión, cuya autoridad emanaba directamente del presidente de dicho órgano, designado a su vez por el presidente de la República.⁸

A partir de 1988 hasta 1997, cuando el sistema de partidos deja de ser un sistema de partido hegemónico, para convertirse en uno más competitivo, se advierte un Congreso emergente donde una de las primeras tareas de los grupos parlamentarios de los partidos de oposición cuando incrementaron su dotación de asientos, fue despojar al PRI del monopolio de la organización legislativa y transferir dichos poderes a un órgano multipartidista conocido inicialmente como Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, creado en la LV Legislatura (1991-1994), que a su vez incidió en la composición plural de las comisiones legislativas (parlamento racionalizado). En cuanto a los sistemas de información nacen incipientes recursos técnicos y tecnológicos como la tabla electrónica de votaciones, en donde por primera vez los ciudadanos tenían la posibilidad de conocer los registros de votación de sus representantes.

En 1999 se llevó a cabo la reforma integral del Congreso (parlamento estructurado) al plantear la reformulación de su propia ley orgánica en la que el órgano de dirección interno, ahora llamado Junta de Coordinación Política (creada en 1999) tenía por objetivo, además de integrar a los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Cámara, impulsar la conformación de acuerdos parlamentarios relacionados con el

8 Los poderes de la Gran Comisión eran extensos, abarcaban desde la preparación de la lista de integrantes de cada comisión legislativa, el nombramiento de los principales cargos administrativos, la asignación de los recursos, hasta la selección de los miembros de la Mesa Directiva.

contenido de las agendas de los partidos políticos a través de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

La transparencia y los sistemas de información fueron dos elementos adicionales considerados en las reformas propuestas durante el periodo. La difusión del trabajo legislativo estuvo a cargo del Canal del Congreso, así como los servicios de información en línea bajo la dirección de la Secretaría Parlamentaria.⁹ Al mismo tiempo se reconoció la necesidad de contar con cuerpos de apoyo técnico básico y especializado en la elaboración de iniciativas y sistemas de información, así como actividades de investigación y sondeos para conocer las problemáticas y análisis de posibles soluciones.

En el mismo sentido los sistemas de control se reforzaron en tanto que se creó una serie de instancias encargadas de fiscalizar, supervisar y controlar al Ejecutivo; por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación, -quien sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda-, creada en el año 2000 para la revisión de la cuenta pública, instancia que tiene la capacidad de auditar a los poderes públicos, además de sancionar y fincar responsabi-

9 De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Secretaría de Servicios Parlamentarios tiene como función ofrecer los siguientes servicios:

- a) de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva, que comprende los de: comunicaciones y correspondencia; turnos y control de documentos; certificación y autenticación documental; instrumentos de identificación y diligencias relacionados con el fuero de los legisladores; registro biográfico de los integrantes de las legislaturas; y protocolo, ceremonial y relaciones públicas;
- b) de la Sesión, que comprende los de: preparación y desarrollo de los trabajos del Pleno; registro y seguimiento de las iniciativas o minutas de ley o de decreto; distribución en el Pleno de los documentos sujetos a su conocimiento; apoyo a los Secretarios para verificar el quórum de asistencia; cómputo y registro de las votaciones; información y estadística de las actividades del Pleno; elaboración, registro y publicación de las actas de las sesiones; y registro de leyes y resoluciones que adopte el Pleno;
- c) de las Comisiones, que comprende los de: organización y asistencia a cada una de ellas a través de su Secretario Técnico; registro de los integrantes de las mismas; seguimiento e información sobre el estado que guardan los asuntos turnados a Comisiones; y registro y elaboración del acta de sus reuniones;
- d) del Diario de los Debates, que comprende los de: elaboración integral de la Versión Estenográfica; del Diario de los Debates; y de la Gaceta Parlamentaria;
- e) Servicios del Archivo, que comprende los de: formación, clasificación y custodia de expedientes del Pleno y las Comisiones; y desahogo de las consultas y apoyo documental a los órganos de la Cámara y a los legisladores; y
- f) Servicios de Bibliotecas, que comprende los de: acervo de libros; hemeroteca; videooteca; multimedia; museografía; e informática parlamentaria.

lidad en caso de daño al erario. No será sino años después cuando se expida la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Durante este periodo de construcción del propio Congreso se gestaron las primeras experiencias de gobierno dividido que trajeron como consecuencia amplios periodos de obstrucción (propios del parlamentarismo “salvaje”) a decisiones legislativas expedidas por el gobierno como las llamadas “reformas estructurales”. Al mismo tiempo, se observó un proceso de transformación en tanto, el Poder Legislativo es más propositivo en su labor (en 2006 es obligatoria la presentación de las agendas legislativas de cada grupo parlamentario representado en el congreso). En 2009 y 2010 se abren canales de acceso ciudadano (en esos años se crearon instancias de gestoría ciudadana; y se reglamenta el cabildeo) así como los sistemas de transparencia e información experimentaron un proceso de consolidación desde la expedición en el año 2000 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera del Congreso (parlamento abierto).¹⁰

En cuanto a los servicios de asesoría, desde 1997 existen en la Cámara de Diputados centros de investigación que apoyan a los legisladores en su quehacer de legislar: Centro de Estudios de Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) creado en 2004, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) creado en 1997, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) creado en el año 2000, y es hasta el 2005 cuando se crea el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG). El objetivo de estos centros ha sido brindar apoyo técnico e información analítica a los diputados y a las comisiones legislativas. Se constituyeron como instancias de carácter institucional y no partidista, integrado por especialistas. De hecho, el acceso tanto al grupo de especialistas como a los administrativos de los centros, es mediante un concurso abierto de oposición y a través de las promociones de categoría por la vía del mérito.

El Senado de la República por su parte, cuenta con el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN). Se trata de un órgano especializado dependiente de la Mesa Directiva encargado de desarrollar actividades de investigación, estudios y análisis relacionados

10 Hay que mencionar que a los sistemas de información internos se suman otros interesados en generar y ordenar la información legislativa como el Sistema de Información Legislativa (SIL) y el Sistema del Orden Jurídico Nacional, ambos proyectos generados por la Secretaría de Gobernación y que opera desde el 2003, así como el banco de información jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

con las competencias del Senado, así como el establecimiento de vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros con el objeto de apoyar el trabajo legislativo del Senado (CESOP, 2004).

A pesar de que los centros representan un apoyo sustancial y contribuyen a la profesionalización de los legisladores, por el número de investigadores, están limitados en cuanto a sus facultades.¹¹ Estos han acotado su campo de acción a proporcionar apoyo técnico e información analítica sin la capacidad de participar en las discusiones en las comisiones. Es a petición de los representantes o de los grupos parlamentarios como se hace el requerimiento de colaboración, por lo que la actuación de dichos centros restringe su actuación a la solicitud de los grupos. A pesar de que los integrantes de estos órganos basan su selección mediante un sistema de méritos, éste no funciona sobre una base abierta a la población sino mediante la recomendación de los legisladores. Lo que supone la sujeción institucional de los centros a los grupos parlamentarios.

Como se puede observar, el conjunto de transformaciones y facultades adquiridas por los órganos de representación nacional, dan sentido a las funciones legislativas en su labor, de veto, fiscalización y ejercicio del control sobre el presupuesto, la ley de ingresos, el endeudamiento, promover juicios políticos, crear comisiones de investigación, demandar la comparecencia de funcionarios públicos, analizar la celebración de convenios internacionales y nombrar a algunos miembros de la administración pública,¹² entre las principales.

Sin embargo, a la luz de la evaluación de estos cambios se ha podido constatar que la transformación institucional del Congreso mexicano no ha sido suficiente, según diversos reportes que monitorean la transparencia en el ejercicio del presupuesto asignado a sus miembros, la limitada

11 Se debe destacar también que el personal dedicado a las áreas de investigación es más bien escaso y no permanente (el promedio de antigüedad es de dos a cuatro años), por ejemplo, la Secretaría de Servicios Parlamentarios (encargada de los centros) cuenta con 418 empleados, de los cuales nueve son investigadores especializados, en tanto las áreas administrativas y operativas en conjunto suman más de tres mil seiscientos empleados (Integralia, 2012).

12 Pese a que la Constitución le otorga al Ejecutivo amplias facultades para nombrar a los miembros de la administración pública, esta prerrogativa es compartida en algunos casos por el Congreso. Tales nombramientos se refieren al cuerpo diplomático, algunos en la Armada, niveles superiores de la Secretaría de Hacienda, la Suprema Corte de Justicia, el gobernador del Banco de México, el Procurador General de la República y algunos más destacados en los Artículos 76 y 80 Constitucionales.

capacidad administrativa y organizacional, y con ello la reducida labor legislativa y ausencia de integración ciudadana a través de la democracia participativa.¹³

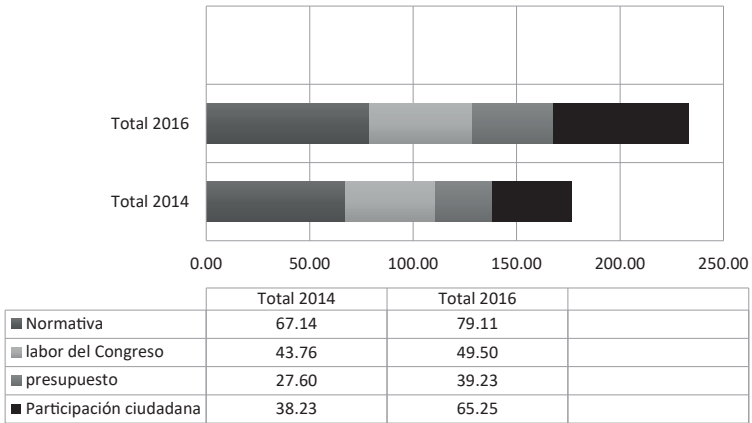
De acuerdo con el monitoreo de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL), de la cual México es miembro desde 2012, nuestro país ha registrado un ligero avance pese a que el resultado ha sido reprobatorio tanto en 2014 (44.6) como en 2016 (58.3). La medida identifica cuatro dimensiones como se observa en la gráfica uno: normativa, labor del Congreso, presupuesto y gestión administrativa; y atención y participación ciudadana.

13 En 2012 la comunidad parlamentaria internacional adoptó la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria debatida en Washington, D.C., evento organizado por el National Democratic Institute Sunlight Foundation y la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, posteriormente firmada en Roma en septiembre de 2012. De entre los acuerdos suscritos por los países firmantes destacan: transparentar la información parlamentaria, facilitar el acceso a la información a los ciudadanos, permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria en línea y formatos abiertos, entre los principales puntos. El objetivo del compromiso es el monitoreo de los cuerpos legislativos para aumentar su eficacia, abrirlos a la transparencia y hacerlos responsables frente a sus representados (Declaración sobre Transparencia Parlamentaria, 2012).

Como parte de los compromisos adoptados, la región latinoamericana emprende acciones a través de diversas iniciativas promovidas algunas por la Red Parlamentaria Interamericana Pro Transparencia, Acceso a la Información Pública y Probidad, constituida en 2012 en Santiago de Chile, así como la Alianza por el Parlamento Abierto firmado en México en septiembre de 2014. Ambos acuerdos comprometen la participación de algunos países de la región como Chile, Argentina, México, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, Venezuela, Uruguay, Paraguay, El Salvador y Costa Rica.

La intención del monitoreo ha consistido por un lado en el fortalecimiento institucional de los congresos en América Latina cuyo objetivo es: apoyar la gestión legislativa, incorporar nuevas tecnologías e instrumentar mejores sistemas de información. Por otro lado, las medidas buscan combatir la corrupción, adoptando normas de transparencia y derecho a la información, así como órganos que garanticen la rendición de cuentas y la interlocución ciudadana. Ambos objetivos han sido discutidos e implementados de tal manera que las reuniones de las asociaciones en pro de la transparencia han sido anuales de 2012 a 2016 con el fin de homologar las metodologías de monitoreo aplicadas a los países firmantes de la región.

Gráfica 1. Evaluación Legislativa del Congreso Mexicano



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, Red Latinoamericana por la Transparencia (2014).

La dimensión normativa y participación ciudadana fueron las dos medidas que registraron avances entre las dos evaluaciones, los indicadores más destacados son la existencia de diversas reglamentaciones en materia de cabildeo, publicidad de las sesiones del pleno, actividades de las comisiones y la existencia de una oficina de atención y vinculación ciudadana. Contrariamente, se registró la ausencia de la obligatoriedad de presentar informes de gestión de parte de los legisladores, así como la ausencia de oficinas subnacionales de vinculación ciudadana.

En la variable labor del congreso fue posible identificar la ausencia en el cumplimiento de documentos que registren la memoria legislativa de las comisiones en las que sondear la asistencia de las mismas, las votaciones de las sesiones e información sobre asesorías externas, así como la inexistencia de registro de obsequios que reciben los legisladores.

En el ámbito presupuestal, la evaluación arroja la calificación más baja debido a la ausencia en la visibilidad de convocatorias a concurso para la integración de plazas en el Congreso, inexistencia de transparencia de información sobre asesores y staff parlamentario, así como el apoyo del personal en los distintos órganos de la estructura legislativa.

México, es uno de los tres países que tienen un Congreso con mayor presupuesto en el mundo (Unión Interparlamentaria, 2012), al mismo tiempo, el Poder Legislativo mexicano reporta índices de transparencia muy limitados en el manejo de los recursos. En el cuadro tres se puede apreciar que la referencia de México con otros países latinoamericanos nos

da una idea de la opacidad en el manejo de recursos de los legisladores, dado que la ley no obliga a los representantes a rendir cuentas sobre sus gastos, ni a brindar informes financieros o a realizar auditorías externas que notifiquen sobre salarios, prestaciones, estructuras administrativas, asesorías contratadas por los congresistas o contrataciones públicas de servicios.

Como se puede constatar en el cuadro los países con mayores asignaciones presupuestales, al mismo tiempo registran bajos niveles de transparencia en este rubro.

Cuadro 3. Asignaciones presupuestales e índice de transparencia

País	Asignación presupuestal (en millones de dólares)	Índice de transparencia presupuestal* (2014)	Índice de transparencia presupuestal* (2016)
México	8,878.1	0.28	0.39
Argentina	5,016.5	0.20	0.27
Colombia	2,468.8	0.48	0.55
Venezuela	2,276	0.6	0.7
República Dominicana	1,952.7	S/D	0.21
Chile	1,633.2	0.61	0.61
Costa Rica	498.1	0.79	0.79

*El índice tiene un rango entre 0 y 1, los cercanos al cero son los menos transparentes y los cercanos al uno son los más transparentes

S/D: sin datos

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Unión Interparlamentaria (2012); Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2014).

Finalmente, la dimensión de atención y participación ciudadana tuvo avances significativos, particularmente la existencia de mecanismos de acceso a la información pública como el canal de televisión y labor realizada por el Congreso para difundir las mejoras, así como la página web y la publicación de información sobre los legisladores. Pese a las mejoras, sigue habiendo faltantes como la carencia de mecanismos que involucren la participación ciudadana en la labor legislativa.

La mayor desventaja comparativa del Congreso mexicano se observa claramente en el ámbito de transparencia presupuestal y la labor que realiza este cuerpo legislativo. Es decir, el proceso de modernización y cambio institucional en el Poder Legislativo mexicano continúa inconcluso dado que a pesar de la adecuación normativa y la implementación de tecnologías, sistemas de información especializado, y la construcción de redes in-

formáticas, son evidentes las asimetrías de información y conocimiento del Legislativo respecto del Ejecutivo al momento de legislar, de mejorar la rendición de cuentas horizontal, de su capacidad de control y fiscalización gubernamental; además, la construcción de redes informáticas que den acceso al control y a la participación ciudadana cuyo fin es ampliar la inclusión de los representados en las decisiones legislativas, dichos mecanismos se muestran limitados, ambiguos y carentes de vinculación con la opinión de los ciudadanos, sin contar la baja capacidad de propio congreso para la instauración y consolidación democráticas vía reformas constitucionales.

Profesionalización Legislativa

A este proceso de transformación se debe incluir el perfil de sus legisladores en cuanto a su carrera político-legislativa; su relación con los órganos de decisión legislativa y su preparación académica hace que el diputado esté más familiarizado con las decisiones del grupo parlamentario y su agenda y sobre todo con la agenda del Ejecutivo.

En este tenor, la preparación del representante contribuye a la institucionalización además de la profesionalización del trabajo legislativo. Se debe mencionar que hasta ahora no hay un acuerdo entre los estudiosos sobre el tópico.

No obstante las limitantes que ofrece la actividad legislativa para la profesionalización, podemos decir que *la profesionalización legislativa* se enfoca a la actividad de los congresistas que tiene como principales objetivos: dar respuesta a las demandas de sus representados mediante la formulación y elaboración de iniciativas de ley que conjugan intereses de los legisladores y sus partidos con la respuesta a las demandas de sus representados. Además, se relaciona con la supervisión y control gubernamental, así como el control ciudadano y la rendición de cuentas de los funcionarios.¹⁴

La profesionalización del legislador depende de varios elementos: la experiencia legislativa, la carrera política, la capacitación partidista y los sistemas

¹⁴ En la actualidad la complejidad del manejo de los asuntos públicos, ha provocado cambios en los roles tradicionales de las instituciones legislativas. Básicamente los parlamentos asumen tareas tales como la representación y agregación de intereses; elaboración de leyes; supervisión y vigilancia. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la complejidad de los sistemas políticos dificulta la división de poderes en cuanto a tareas específicas y hoy día, los cuerpos representativos, además de reforzar sus funciones tradicionales, han ampliado sus roles al grado que hay quienes consideran algunas otras como influencia o diseño de las políticas públicas, socialización y educación política; racionalización del mercado; reclutamiento y entrenamiento de personal así como diplomacia parlamentaria.

de información legislativos. 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 (anteriormente analizadas). 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 parlamentaria. (Campos, 2003).

Con el tiempo, el conocimiento y la experiencia que los representantes acumulan en un desempeño continuo de sus tareas, redundan en una supervisión y un control parlamentario más eficaz sobre el gobierno; continuando con la madurez y especialización adquiridas por este medio, los capacita para elevar la calidad y el rendimiento de sus intervenciones, condición cuanto más necesaria frente a una burocracia administrativa mejor dotada de apoyo logístico. (Béjar, 2001) En la medida que los representantes adquieren mayor experiencia, su capacidad para legislar mejora (Rubio, 2005), ya que el tiempo consolida su aprendizaje. 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, 2002).

En México, la no reelección inmediata ha sido causa de un debate histórico que involucra el carácter del régimen y el control de las carreras de las elites políticas en manos del partido hegemónico y su líder en turno desde 1933. En la actualidad esa postura dejó de tener vigencia¹⁵ y no fue sino hasta la reforma política de 2014 que se incluye la modificación al artículo 59 constitucional en el que se restablece la reelección consecutiva de los legisladores, cuya vigencia daría inicio con los representantes electos en 2018. La norma estipula periodos de permanencia consecutiva por doce años para los diputados (cuatro periodos de tres años cada uno) e igual número para los senadores (dos periodos de seis años cada uno).

No obstante que la regla no aplicó para los legisladores del periodo de estudio, se debe mencionar que, a pesar de la interrupción del mandato,

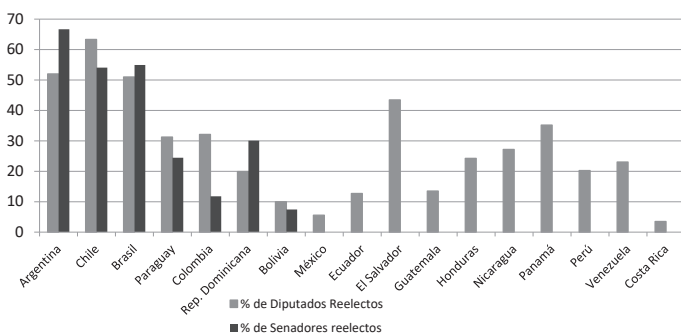
15 Desde 1964 surgen las primeras propuestas de restauración de la reelección inmediata; durante el proceso de democratización las propuestas en torno a ésta se acumularon de tal manera que hasta el 2010, se pueden contabilizar 35 a favor de la reelección inmediata, provenientes de los miembros de la Cámara de Diputados; nueve de los integrantes de la cámara alta de 2002 a 2009 y una por parte del entonces presidente Felipe Calderón. Ninguna de ellas contó con el consenso suficiente para ser discutida y aprobada por los congresos.

los legisladores mexicanos han tenido la posibilidad de acumular experiencia legislativa en la medida en la que continúan una carrera legislativa al transitar de un congreso a otro.

Respecto a la experiencia acumulada son pocos los países latinoamericanos que mantienen niveles constantes de permanencia en el cargo. Como puede observarse en la gráfica dos, de acuerdo con el Observatorio del Poder Legislativo en América Latina, Chile, Argentina y Brasil, en un periodo de 1995 a 2008, mantuvieron un promedio por encima del 50% de legisladores que han sido reelectos en la cámara baja; mientras países como México, Costa Rica (con reelección no consecutiva); Bolivia, Ecuador y Guatemala registran promedios que oscilan entre el 3 y 13% de integrantes reelectos o reincidentes (para aquellos países sin reelección consecutiva) en el mismo cargo.

La reelección en el Senado para aquellos sistemas bicamerales es mayor a la de la cámara baja en el caso de Argentina, Brasil y República Dominicana. En el caso de México es interesante que la reincidencia de los pocos legisladores que repiten en el cargo sólo se registra en la Cámara de Diputados y no en la de senadores; posiblemente el fenómeno se debe a que los periodos en la cámara alta son el doble que en la Cámara de Diputados.

Gráfica 2. Reelección Legislativa en América Latina (1995-2008)



CD: Cámara de Diputados Cambio de leyenda del gráfico

CS: Cámara de Senadores

Fuente: Elaboración propia con base en *Legislatura*. Observatorio del Poder Legislativo en América Latina. Disponible en: <http://americo.usal.es/oir/legislatura/reelección.htm>

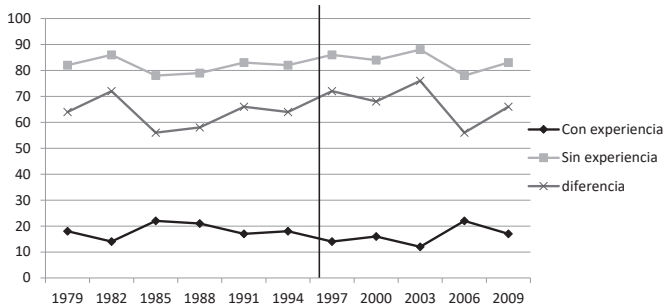
En este sentido, Emma Campos (2003) confirma que la tendencia de los legisladores mexicanos a continuar con una carrera legislativa es baja. Durante poco más de sesenta años (de 1934 a 1994, periodo en el que la autora elabora el estudio) constata que el Congreso mexicano ha estado integrado por amateurs. Pese a que el partido predominante (PRI) man-

tenía el aseguramiento de las ganancias electorales de sus candidatos, la reincidencia de los legisladores, en promedio, apenas representaba 14% (local y federal). Además, se debe tomar en cuenta que la reincidencia no iba más allá de un periodo. Esto quiere decir que las ambiciones de los congresistas mexicanos han sido progresivas dado que el Congreso resulta un trampolín hacia otros cargos públicos más rentables y de prestigio para acumular experiencia política más que legislativa.

A partir de 1997 el escenario de gobierno dividido, legislaturas fragmentadas y gobiernos de minoría, representó para el presidente, no sólo el escaso control de la asignación de los cargos públicos, por lo que, los ascensos progresivos ya no dependían de la promoción presidencial, sino de los esfuerzos individuales de los legisladores por conservar el cargo y/o buscar la promoción de sus carreras en ámbitos distintos a los tradicionales (por ejemplo vía el “transfuguismo”) por lo que sería de esperar carreras legislativas más autónomas, afianzadas e independientes. Con la reforma del 2014 es posible que este escenario de independencia sea aún mayor; sin embargo, se debe considerar que una de las limitantes para que los representantes sean reelectos es que sean postulados por el mismo partido, situación que podría reducir el transfuguismo y reforzar el papel de las dirigencias políticas en la postulación del mismo candidato.

Históricamente, como se observa en el récord registrado por la gráfica dos el porcentaje de experiencia legislativa federal acumulada, fundamentalmente de los diputados, no dista de los datos registrados por Emma Campos en su momento. En 1997 el 14.4% de los integrantes de la cámara baja reportó tener alguna experiencia como legislador federal. En el año 2000 el porcentaje de legisladores con experiencia aumentó ligeramente un punto porcentual (15.8); para el 2003 la tendencia es a la baja (12.4), el aumento es considerable en la siguiente legislatura (22) y se reduce en la LXI legislatura (2009-2012) a 17%, como se observa en la gráfica ni los gobiernos unificados, ni los gobiernos divididos han tenido efecto en la reincidencia de los legisladores a ocupar cargos legislativos, ésta se ha mantenido estable con respecto a los gobiernos unificados priístas, lo que supone que el diseño de la no reelección y el férreo control de los partidos en la selección de candidatos son un fuerte inhibidor de la carrera legislativa. En promedio la diferencia entre los representantes reincidentes o con experiencia acumulada es del 65%, donde el 2006 se registra como el inicio de una legislatura con el menor número de legisladores amateurs (56%), en contraste, 2003 es el año legislativo con el porcentaje más alto de asambleístas carentes de experiencia legislativa (76%).

Gráfica 3. Diputados con y sin experiencia legislativa en México (1979-2009)



La línea vertical marca el periodo de gobiernos no mayoritarios

Fuente: Elaboración propia con base en Campos (2003), *Quién es quién en el Congreso. LVII y LVIII legislatura 1997-2003*. Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Directorio de la Cámara de Diputados y de Senadores en línea, 2003-2006.

Respecto a la magnitud de la variabilidad de la experiencia de los representantes se debe destacar que no hay una constante ascendente o descendente de experiencia; conforme al índice de experiencia legislativa ésta aumentó en 22 por ciento, como su máximo, en diferentes periodos, en 1985 y 2006, luego en 1988 el incremento se dio en 175 respecto a la experiencia registrada en 1979, sin embargo, el índice registra el reducido interés de los legisladores por continuar una carrera legislativa. Sus ambiciones los llevan a seguir una línea ascendente en el momento de escalar en los cargos de elección popular.

Cuadro 4. Índice de experiencia legislativa Federal

Año	Con experiencia	Sin experiencia
1979	1	1
1982	0.78	1.05
1985	1.22	0.95
1988	1.17	0.96
1991	0.94	1.01
1994	1.00	1.00
1997	0.78	1.05
2000	0.89	1.02
2003	0.67	1.07
2006	1.22	0.95
2009	0.94	1.01

Fuente: Elaboración propia con base en Campos (2003), Sistema de Información Legislativa (SIL), Servicio de Información para la estadística parlamentaria

A pesar de que los números muestran una tendencia establecida respecto a la carrera legislativa de los diputados federales, es interesante hacer notar que el estudio de campo elaborado para este documento también registró la experiencia adquirida como legisladores locales, los resultados al respecto fueron reveladores. Para empezar, el porcentaje es considerablemente mayor respecto a la experiencia federal, y en segundo lugar, la tendencia de quienes poseen este tipo de experiencia es más claramente ascendente. En el cuadro 5 donde se registra el índice de experiencia local se observa que poco más del 35% de los legisladores federales en México registra alguna experiencia previa como representantes en los congresos locales, esta tendencia se ha incrementado porque como lo muestra el cuadro, el Congreso ha incrementado su volumen de legisladores con esta característica. A diferencia de la experiencia federal, la local sí mantiene una tendencia ascendente, de tal manera que ésta aumentó en 25% respecto a la LVII legislatura. Lo que significa que la experiencia como representante más que como legislador es más importante para la postulación de los partidos, que la experiencia legislativa federal. Esto confirma la aseveración anterior, los legisladores mexicanos mantienen sus vínculos locales en función de una carrera ascendente por otros cargos de elección popular antes que una carrera legislativa local o federal.

Cuadro 5. Índice de Experiencia legislativa local previa a la asignación del cargo

Experiencia	Legislatura LVII (1997-2000)		Legislatura LVIII (2000-2003)		Legislatura LIX (2003-2006)		Legislatura LX (2006-2009)		Legislatura LXI (2009-2012)	
	#	IEL	#	IEL	#	IEL	#	IEL	#	IEL
Sin experiencia	334	100	351	105.08	304	91.01	322	96.40	304	91.01
Con experiencia	155	100	149	96.12	195	125.80	175	112.90	193	124.51

Fuente: Elaboración propia con base en *Quién es quién en el Congreso. LVII y LVIII legislatura 1997-2003*. Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Directorio de la Cámara de Diputados en Línea, 2003-2006, 2006-2009.

Una posible explicación respecto al fenómeno es que desde la formación del gobierno dividido en México (1997), los partidos reformaron sus normas de postulación al privilegiar el liderazgo local (PAN), el liderazgo y control de los grupos de interés (PRI) y el arrastre social de los representantes (PRD).

Esta situación novedosa ha producido transformaciones en el interés de los partidos por postular e integrar cámaras de legisladores experimen-

tados, como ocurre en el caso de la Cámara alta, -quienes en comparación con los diputados- son los que más experiencia acumulada poseen:

Cuadro 6. Experiencia legislativa Federal por periodos

Periodos*	Cámara de Diputados				Cámara de Senadores	
	LVIII		LIX		LVIII-LIX**	
1 periodo	66	13.2	25	15	41	30.1
2 periodos	30	6	10	2	21	15.4
3 periodos	8	1.6	6	1.2	8	5.9
4 periodos	3	.6	2	.4	4	2.9

* Periodos se refiere al número de ocasiones en las que un legislador federal lo fue con anterioridad.

** A partir del año 2000, la Cámara de Senadores se renueva cada seis años, sin embargo, divide el trabajo legislativo en trienios similares a los de la Cámara de Diputados, por lo que los integrantes de la LVIII y LIX legislatura, son los mismos en la Cámara de Senadores. No obstante, se debe advertir que 19 senadores fueron sustituidos por sus suplentes en este periodo cuando decidieron postularse a otros cargos de elección popular u ocuparon puestos en la administración pública.

Fuente: Elaboración propia con base en *Quién es quién en el Congreso. LVII y LVIII legislatura 1997-2003*. Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Directorio de la Cámara de Diputados y de Senadores en Línea, 2003-2006.

En el cuadro 6 se puede constatar que la magnitud de los diputados que reportan niveles de experiencia es menor a la registrada por los senadores ya que la mayoría de los diputados federales reincidentes lo ha sido solo por una vez, en contraste, el porcentaje de senadores dobla a los legisladores de la cámara baja en relación con la experiencia acumulada, lo que indica que el cargo de senador es un puesto cercano a la jerarquía organizacional y cuya carrera legislativa, no necesariamente proviene del ascenso local.

Por ejemplo, el número de legisladores con experiencia previa en asambleas locales y/o en cabeceras municipales es mayor entre los diputados, lo que indica que las fuentes de postulación de los partidos respecto a la cámara baja son los liderazgos locales vinculados a los puestos de representación y lucha social. Por su parte, los senadores reflejan una carrera más estática, vinculada a la dirección partidista como se muestra en el cuadro 6.

Identificar el grado de experiencia acumulado entre los legisladores es interesante, sobre todo cuando se relaciona con el número de representantes que ocupan algún cargo de dirección en la organización interna de la cámara, como integrantes de la mesa directiva, de las presidencias de las diversas comisiones y comités en los que se organiza el trabajo legislativo.

En conjunto se puede decir que el perfil de los legisladores con cargos en el Congreso verifica el peso que éstos tienen en la toma de decisiones y por tanto, se ostentan como representantes de la dirigencia nacional.

En términos generales, los que ocuparon estos puestos fueron postulados como candidatos plurinominales, esto es, eran candidatos de la dirigencia nacional, fundamentalmente porque el 90% de éstos dominaron los diez primeros lugares de las listas, al mismo tiempo pertenecían a la elite nacional. Por ejemplo, se observó que todos los líderes parlamentarios ocupaban un cargo de dirección en los comités ejecutivos nacionales de sus partidos.

Cuadro 7. Relación de legisladores con experiencia legislativa y cargos de dirección en el Congreso

Total de Diputados LVIII (2000-2003)	Experiencia con cargos	Total Diputados LIX (2003-2006)	Experiencia con cargos	Total Senadores (2000-2006)	Experiencia con cargos
Con experiencia	37 34.57	Con experiencia	27 29.03	Con experiencia	30 40.5
107		93		74	
Sin experiencia	67 17.04	Sin experiencia	81 19.9	Sin experiencia	22 42.3
393		407		52	

Fuente: Elaboración propia con base en *Quién es quién en el Congreso. LVII y LVIII legislatura 1997-2003*. Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Directorio de la Cámara de Diputados y de Senadores en Línea, 2003-2006.

De acuerdo con el cuadro 5, la afirmación de: a mayor experiencia, es más probable la asignación de puestos de dirección, ésta no se cumple, ya que del total de diputados que reporta periodos de experiencia previa durante el periodo 2000-2006 solo 34% y 30% de los mismos ocupan cargos de dirección en la cámara baja, mientras que en la cámara alta, se aprovecha mejor la experiencia de los representantes territoriales, los datos arrojaron que el 40% de los senadores con experiencia previa obtuvo algún cargo de dirección al interior de la organización. Por años de experiencia acumulada, la mayor asignación la reciben los senadores que reportaron más de dos periodos acumulados.

La falta de experiencia legislativa de parte de los representantes federales es un tema que debería preocupar a los partidos políticos, sobre todo porque son ellos los más interesados en observar la carrera política de sus postulantes y preferir a aquéllos con experiencia legislativa antes que candidatos sin experiencia. (Córdova, 2000), sin embargo, tal parece que las preferencias de los partidos en México están más relacionadas con el arrastre electoral, la militancia y sus antecedentes como funcionario público de los candidatos antes que la carrera legislativa de sus postulados. Esta

situación se refleja en los requisitos establecidos por las reglas internas de los partidos para elegir a sus candidatos.

En suma, se puede afirmar que, si bien la mayoría de los legisladores mexicanos son políticos profesionales, no todos ejercen una carrera legislativa que profesionalice la actividad parlamentaria. La expectativa es que, con la integración de la reelección consecutiva de los cargos de representación parlamentaria y presidentes municipales, en la reforma constitucional de 2014, se favorezca la institucionalización, profesionalización y rendición de cuentas de los representantes mexicanos. Sólo falta observar los años por venir para identificar las ambiciones de los congresistas; si éstas continúan siendo ascendentes a pesar de la permisibilidad de la ley para con la reelección o el incentivo de ésta, ofrece la oportunidad de carreras estables que coadyuven a la formación de un sistema político consolidado.

Conclusiones

La experiencia mexicana respecto a la institucionalización de su poder legislativo se vislumbra como un proceso largo, pero en constante cambio, no siempre continuo y constante, dado que éste ha ido de la mano del proceso de transición democrática caracterizado por ser un proceso político-electoral, cuyos cambios han dependido en gran medida del dominio partidista. Como se pudo constatar al descomprimir el sistema autoritario, éste no dejó de ser un jugador importante en el proceso de transformación, situación que permitió la construcción lenta de reformas de corto alcance, lo que le dio la posibilidad al Partido Revolucionario Institucional de controlar la conversión hasta las elecciones de 2018 cuando la derrota del PRI fue contundente. Del lado contrario, la oposición no ha sido lo suficientemente atrayente para el electorado. El ascenso de la derecha lejos de consolidar el proceso democrático, tuvo muchos problemas para controlar la agenda de transición lo que terminó fragmentándolos. La izquierda por su parte, se contrajo ante sus problemas de división interna por el control del partido y la lucha entre la institucionalización del PRD o la configuración de un liderazgo que eclipsó el desarrollo del partido. Este contexto produjo cambios variados en los distintos elementos de la institucionalización, si bien la autonomía incrementa su posición, ésta no supuso cambios en el sistema presidencial, sino en la composición del congreso, situación que originó inestabilidad en los cambios. Las estructuras normativas e institucionales fueron las mejor dotadas en el proceso de transformación, salvo en el ámbito presupuestal por la falta de transparencia en algunos espacios financieros. La profesionalización política y administrativa de los

legisladores mejoró los procesos de la función pública del Congreso, sin embargo, estos progresos fueron limitados a la discrecionalidad de los legisladores para la selección del personal del Congreso.

Por lo que toca al control ciudadano y su participación, no obstante que la reforma electoral de 2014 incluyó la iniciativa popular como un mecanismo de participación ciudadana, dicha iniciativa requiere del filtro partidista para hacer posible la concreción de propuestas provenientes de la ciudadanía. Finalmente, el control ciudadano mediante la transparencia no fue del todo exitoso porque, si bien es cierto que se mejoraron los servicios para el trabajo legislativo, la información aún es insuficiente en lo que corresponde al manejo de recursos públicos de parte de los legisladores.

Bibliografía

- Béjar, L. (2001) “El marco Institucional de la disciplina parlamentaria en México”, en Alcántara, M. (ed) *Política en América Latina. I. Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- Campos, E. (2003) “Un congreso sin congresistas. La no-reelección consecutiva en el poder legislativo mexicano, 1934-1997”, en Dworak, F. (coord.) *El legislador a examen. El Debate sobre reelección legislativa en México*, México, FCE, Cámara de Diputados.
- CESOP (2004) *Cuadro comparativo internacional sobre los centros de información y análisis parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Córdova, J. C. (2000) “Transición en México”, en *Crónica Legislativa*, México, Cámara de Diputados núm. 13.
- De Andrea, F. J. (2002) “Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa”, en *Boletín Mexicano*, núm. 103.
- Díaz, H. (2000), “Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LVII Legislatura.
- Escamilla, A. (2015) “Gobierno de coalición y ratificación del gabinete presidencial”, en González y Escamilla (coords.) *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*, México, UAM-Iztapalapa.
- García, J. (1991) “Mitos y realidades del parlamentarismo” en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 9, mayo-agosto.

- Integralia (2012) *Reporte Legislativo*, número 4, México, septiembre-diciembre.
- Merino, M. (2002) *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE.
- Molinar, J. (1991) “Counting the number of parties: an alternative index”, en *American Political Science Review*, vol 85, núm 4.
- Reniu, J. M. (2008) “Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate” en *CIDOB*, número 25, Junio.
- Rubio, L. (2005) “*El poder legislativo un contrapeso*”, en *Crónica Legislativa*, México, Cámara de Diputados.
- Saiegh, S. (2010) “Active players or rubber stamps? An evaluation of the policymaking role of Latin American legislatures”, en Scartascini, Stein y Tommasi, (editors) *How democracy Works. Political institution, actors, arenas in Latin American policy making*, New York, BID.
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2014) Índice Latinoamericano de transparencia legislativa. Disponible en: <http://indice2014.transparencialegislativa.org/>
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2016) Índice Latinoamericano de transparencia legislativa. Disponible en: <http://indice.transparencialegislativa.org/>
- Transparencia A.C. (2013) *Buenas Prácticas Parlamentarias en América Latina*, Lima, Transparencia A.C.
- Unión Interparlamentaria (2012) *Informe Parlamentario Mundial. La naturaleza Cambiante de la Representación Parlamentaria*, Dinamarca PNUD, Unión Interparlamentaria.
- Virgala, E. (1995) “La forma de gobierno semiparlamentaria como alternativa a la presidencial y a la parlamentaria”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 89.

EJECUTIVO Y LEGISLATIVO: DEL MULTIPARTIDISMO AL PREDOMINIO DE MORENA

RICARDO ESPINOZA TOLEDO¹

YOLANDA MEYENBERG LEYCEGUI²

Introducción

En diciembre de 2012 el presidente entrante, Enrique Peña Nieto, logró que la mayoría de los partidos en el Congreso suscribieran una serie de reformas que, en su conjunto, constituían la reforma del Estado que sus antecesores habían propuesto sin éxito. El Pacto por México derivaría en la aprobación de siete reformas profundas que cambiarían la manera en que se concebía el interés público y el mandato que legitimaba la concentración del poder en la figura presidencial.

El Pacto significó, al menos en el inicio del sexenio, una importante transformación en la relación que el Ejecutivo y el Legislativo venían sosteniendo desde 1997, año en el que se constituyó el primer Congreso sin mayoría en el país. Entre 1997 y 2012 el Legislativo fue logrando cada vez mayor autonomía con respecto al Ejecutivo y, en este contexto de pluralismo político, los presidentes de la alternancia surgidos del PAN tuvieron que establecer nuevos mecanismos de interlocución y de negociación con los legisladores.

El diseño del régimen presidencial mexicano tenía como objetivo fortalecer y proteger al presidente, porque se consideraba que él era el vehículo para mejorar las condiciones sociales del país. A la figura presidencial se la dotó de una legitimidad propia y de unas atribuciones que la liberaban de la supervisión del Congreso en áreas prioritarias de gestión pública. Su capacidad de decisión involucraba cuestiones tan determinantes como la asignación de concesiones y la intervención en el manejo de las telecomunicaciones en el país, la definición de la política energética y el manejo de

1 Investigador Titular “C” de Tiempo Completo sobre Procesos Políticos en la Universidad Autónoma Metropolitana, campus Iztapalapa. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de París I.

2 Investigadora de Tiempo Completo, Titular “C” Definitiva en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de México. Maestra en Política Comparada por la London School of Economics and Political Science.

las directrices de la política laboral. La omnipotencia presidencial no significaba un fin en sí mismo, era considerada como una condición necesaria para el desarrollo nacional.

En el modelo presidencial norteamericano, en el que se inspira el mexicano, el Congreso es un importante contrapeso a la capacidad de maniobra del presidente, básicamente en dos aspectos: en la aprobación de leyes que le permitan convertir en políticas el proyecto que le presentó a los electores durante la campaña y en su potestad para supervisar las acciones del presidente y llamarlo a rendir cuentas. En el caso mexicano, desde 1946, año en el que nace el Partido Revolucionario Institucional, y hasta 1997 el Congreso estaba controlado por este partido, que era el motor del sistema y la garantía de que el poder presidencial se ejercería sin control ni supervisión parlamentaria.

El pluralismo moderado de los años noventa tuvo acomodo en el Congreso, que empezó a funcionar con una lógica propia y con una independencia relativa de la voluntad presidencial. Este cambio no tuvo el mismo impacto en la manera en que el Ejecutivo concebía sus responsabilidades, ya que los presidentes se dedicaron a presentar reformas y a impulsar las políticas públicas distintivas de cada sexenio sin establecer un canal de interlocución que les permitiera escuchar a los legisladores. En el 2000, el fortalecimiento del pluralismo y la alternancia en la presidencia, llevaron a los presidentes a reconsiderar su capacidad de maniobra con respecto al Legislativo, factor que ha ocasionado que las relaciones sean tensas, como por ejemplo durante el gobierno de Vicente Fox. Y, aunque hasta 2012 los legisladores tuvieron una posición de menor subordinación hacia el Ejecutivo, los presidentes no han sabido comprender la utilidad que la definición de pesos y contrapesos entre ambos poderes puede significar para la consolidación de la democracia.

En la LXII legislatura se observó, sin embargo, un retroceso que obedecía a la restauración del control presidencial sobre lo que se decidía en el Congreso. Formado en la línea más dura del Partido Revolucionario Institucional, Peña Nieto concebía a la política como la centralización del poder en manos del mandatario. Así había ejercido su autoridad como gobernador en el Estado de México y así pensaba hacerlo durante su paso por la presidencia. El recurso de la centralización como el medio privilegiado para hacer pasar sus iniciativas y para gobernar, sustituyó al mecanismo de construcción de consensos que, expresado de formas muy variadas, se había ido practicando durante casi 20 años, tanto en la relación entre poderes como en la dinámica interna del Congreso.

Pese a que su partido no contaba con una mayoría contundente en las cámaras, muchas de las reformas impulsadas a través del Pacto por México fueron aprobadas en los dos años que siguieron a su firma. En febrero de 2013 se aprobó la reforma educativa, en junio de ese mismo año la reforma en telecomunicaciones y en agosto la reforma energética, y en enero de 2014 la reforma financiera. La percepción de la fortaleza de un presidente, que había llegado al poder con 38 por ciento de los votos, aunada a su capacidad de negociación con las cúpulas de las tres principales tendencias políticas, permitieron que Peña Nieto consiguiera no sólo reformar la Constitución en cuestiones políticas que habían sido muy sensibles en la historia política del país, como a la potestad de explotación de los recursos petroleros, sino que las dos fuerzas que por tradición habían sido antagónicas al partido hegemónico consintieran en emprender esta importante transformación.

Además de los factores que ya mencionamos, existen otras dos razones que contribuyen al funcionamiento del presidencialismo: la disciplina de partidos y la ausencia de polarización ideológica entre las fuerzas políticas. (Mainwaring y Shugart, 1997). La moderación ideológica favorece la negociación entre los grupos parlamentarios y la disciplina asegura que los compromisos sean adoptados por la mayoría de sus integrantes. Sin embargo, ambos son códigos, de orden político, carecen de sustento institucional que implique compromisos permanentes, y en esto radica su fragilidad.

En los congresos sin mayorías, las negociaciones entre poderes se han dado a través de coaliciones legislativas que permiten que sean aprobadas las iniciativas que presenta el Ejecutivo, sin embargo, éstas no constituyen coaliciones en las que se comparte el gobierno con otros partidos, sólo acuerdos al interior de las cámaras en torno a la aprobación de las leyes (Strom, 1990; Chasquetti, 2003). Esto ha hecho posible que los gobiernos minoritarios puedan tener un margen de acción gracias al apoyo legislativo (Jones, 1997).

Coincidimos con Haggard y McCubbins (2001) cuando señalan que los diferentes arreglos institucionales tienen efectos sistemáticos en la forma en que se definen y se instrumentan las políticas públicas. A partir de esto, haremos una reflexión sobre las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo a raíz de la constitución de los Congresos sin mayoría parlamentaria, con énfasis en las Legislaturas LXII y LXIII, para explicar cómo esta situación ha incidido en la capacidad del presidente para materializar su programa de gobierno, en un primer momento, y en el detrimento del apoyo ciudadano, en la segunda parte de su sexenio.

El Pacto por México y la relación Ejecutivo-Legislativo

Existe una gran variedad de acuerdos institucionales que sirven para lograr la cooperación y evitar el conflicto sobre el uso de los recursos públicos. La acción colectiva y los acuerdos con organizaciones sociales pueden proveer un marco útil para el acceso a los recursos públicos, evitando su sobre-explotación y promoviendo la rendición de cuentas (Ostrom, 2005). Los gobiernos representativos y transparentes constituyen un pivote central del desarrollo social y son una precondition de la estabilidad social. El reconocimiento y la aceptación colectiva son componentes esenciales de gobiernos democráticos y ambos se logran asegurando la participación directa o indirecta de los representantes en el Congreso y de las organizaciones de la sociedad en las decisiones sobre políticas públicas y reformas a la ley (Espinoza, 2018b).

En el espíritu del Pacto por México estaba la convicción de hacer efectivos los derechos sociales que reconoce la Constitución en un país marcado por la desigualdad y la falta de equidad. Esto fue razón suficiente para lograr un acuerdo entre fuerzas políticas divergentes que se habían mantenido enfrentadas durante los gobiernos de alternancia, encabezados por el PAN entre los años 2000 y 2012. El acuerdo entre las tres fuerzas políticas más importantes y el presidente se presentaba también como la expresión de una nueva forma de gobernabilidad, incluyente y pluralista.

El PRI recuperó la presidencia después de doce años de alternancia, y para entonces se habían construido nuevos equilibrios de fuerza, gracias a la evolución y fortalecimiento de dos partidos opositores: PAN y PRD, y del tránsito de un multipartidismo ideológico a un multipartidismo pragmático derivado de la dinámica de acuerdos que se desarrolló en el Congreso durante ese lapso.

El Pacto fue un mecanismo poderoso para superar los conflictos que se fueron presentando en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante los gobiernos de Acción Nacional. En su primer mensaje a la Nación, Enrique Peña Nieto, hizo una crítica a los mandatarios que sucedía en el cargo: “Los mexicanos demandan un presidente que asuma su responsabilidad con la República y que cumpla a cabalidad con sus deberes. [...] Y aseguró: Trabajaré por un Gobierno eficaz [...]” (Peña Nieto, 1 de diciembre de 2012).

La eficacia de gobierno exigía la constitución de nuevos acuerdos que le permitieran al presidente mantener al PAN y al PRD como aliados en el Congreso. El Pacto, que en su momento fue la expresión de la pluralidad política del país, se convirtió en el punto de partida para procesar los

acuerdos que derivaron en reformas sustantivas a la Constitución y a las leyes en ámbitos políticos que siempre fueron considerados complicados y cuya discusión se fue postergando por décadas. Las reformas sentaron las bases jurídicas para modificar la política educativa y la relación entre el Estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); establecieron los nuevos principios de competencia en las telecomunicaciones y en las inversiones en telecomunicación y abrieron las puertas a la inversión privada en ámbitos antes reservados al Estado, como el petróleo y la electricidad.

Estas nuevas disposiciones transformaron la tradición constitucional mexicana que veía al Estado como representante de la Nación en el manejo de los recursos estratégicos y lo situaban como el garante de la utilidad pública por encima de los propietarios privados.

La presidencia de Enrique Peña Nieto y el control del Congreso

A partir del triunfo de Acción Nacional en el 2000, el concurso de las oposiciones se convirtió en condición necesaria del ejercicio y desempeño del gobierno presidencial. El enfrentamiento abierto ocupó el lugar de la anterior relación de coordinación entre presidente y PRI, y forzó a nuevas formas de comunicación del Poder Ejecutivo con el Congreso como un interlocutor relevante. En los congresos sin mayoría se observó una tensión entre los propósitos de ambos poderes que hizo que la negociación se empezara a abrir camino como nuevo método de interacción entre poderes del Estado, además de esto, la agenda del Congreso adquirió un lugar propio en el trabajo legislativo.

Cox y Mc Cubbins (2001) afirman que la separación entre poderes y propósitos en la relación del Ejecutivo y Legislativo incide en la manera en que se definen los trueques en relación con los resultados de las políticas públicas. Por ejemplo, el trueque que se da entre la decisividad o la capacidad de tomar de decisiones y la resolutivez o la capacidad de comprometerse con las decisiones de política que se han tomado. El éxito de la agenda legislativa del presidente depende en gran medida de que, en el entorno legislativo, sus iniciativas de políticas no enfrenten obstáculos: que el Congreso le sea hostil o que los partidos de oposición sean fuertes y que tengan altos niveles cohesión partidista (Cummings, 2010). Los dos presidentes de la alternancia los enfrentaron. Vicente Fox ganó la presidencia con 45 por ciento de los votos, sin embargo, su partido no obtuvo mayoría en ninguna de las cámaras. Pese a este hecho, el presidente consideraba que la misión de cambio que le habían otorgado los ciudadanos en

las urnas estaba por encima de los intereses de los partidos de oposición representados en el Congreso. Los legisladores no compartían esta opinión y esto derivó en una disputa de intereses y en el enfrentamiento de ambos poderes. En su discurso de toma de protesta el presidente incluyó una frase que marcaba la manera en la que concebía su relación con el Legislativo: “el presidente propone y el Congreso dispone” (Fox, 2000). La realidad fue distinta, y el mandatario señalaría después la intención del Congreso de obstruir las iniciativas que representaban los ejes rectores del cambio: las reformas energética, laboral y fiscal. El enfrentamiento llegó a tal dimensión que Fox decidió entregar el escrito de su Sexto informe sin comparecer en el Congreso, lo que rompía una importante tradición adoptada durante la larga estancia del PRI en el poder.

Felipe Calderón llegó a la presidencia en el 2006, después de unas elecciones cuestionadas en las que ganó con menos de un punto porcentual del voto. Este fue un primer factor de su desventaja frente al Congreso, pero no el único: el mandatario no tuvo durante su sexenio una relación cordial con su partido, por lo que el PAN no actuó siempre como su intermediario en las cámaras; otro factor importante fue su enfrentamiento con el PRD, partido que le señalaba por haber llegado al poder a partir de un fraude en su contra.

El presidente optó por buscar una alianza con la otra fuerza de oposición, el PRI, partido que tuvo el control de la agenda legislativa durante ese sexenio. Calderón pretendió, a la mitad de su período de gobierno, promover las reformas que podrían darle una mejor posición frente al Congreso; las iniciativas para una nueva reforma política, que presentó al Senado el 15 de diciembre de 2009, buscaban ampliar su margen de acción en las cámaras. Ese era el objetivo de sus propuestas de iniciativa preferente, del reconocimiento de candidaturas independientes, de la adopción de una segunda vuelta en elección presidencial y de suprimir el principio de representación proporcional para los representantes del poder Legislativo. Las reformas no fueron aprobadas.

Peña Nieto restituyó, al menos en el comienzo de su gestión, el control político centralizado del Congreso. El Pacto marcó el inicio de una dinámica de colaboración entre PRI, PAN y PRD que fue interpretada como “el momento de México”, término que se usó para indicar que todas las reformas e iniciativas que se estaban promoviendo iban enfocadas a hacer del país una nación competitiva, próspera y justa. La alianza entre el PRI y el PAN no era una práctica nueva. En la década de los ochenta, bajo el término concertación, ambos partidos habían establecido un buen número de pactos legislativos que permitieron consolidar un modelo

neoliberal durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. En el caso del PRD, en cambio, la alianza con el PRI era un cambio incongruente con la defensa de los principios de izquierda que significaban su razón de ser. Su coparticipación en el Pacto con el PAN mostraba, además, un pragmatismo político que contrastaba con la vehemencia con la que había señalado a este partido como el enemigo de la democracia.

El control del presidente se tradujo en una LXII Legislatura productiva, pero con poca incidencia de los congresistas en la definición de los procesos decisorios y en el fomento de su capacidad legislativa. Los legisladores no fueron los autores de las iniciativas y, en general, no las cuestionaron ni modificaron de fondo sus contenidos, y cuando intentaron hacerlo no se les tomó en consideración. Por ejemplo, no fueron contempladas las críticas del PAN a la reforma fiscal ni las del PRD a la reforma energética, así como tampoco las objeciones de los perredistas a la reforma educativa o las de panistas y perredistas a la reforma electoral. Sin embargo, todas esas reformas fueron respaldadas por la mayoría de los integrantes de sus fracciones parlamentarias.

La capacidad legislativa en la LXII Legislatura

Blondel (2006) ha propuesto algunos criterios para medir el poder efectivo de las legislaturas en los procesos de definición de políticas, como la capacidad legislativa. La capacidad de los legisladores -apunta el autor- radica en su potestad para rechazar o modificar las propuestas del gobierno, lo que implica no sólo un recuento numérico de leyes aprobadas o de iniciativas presentadas, sino que pone el acento en el trabajo en Comisiones para determinar el margen de intervención de los legisladores en las iniciativas presentadas por el Ejecutivo. Si partimos de esta definición podemos afirmar que durante su primer año en funciones los integrantes de la LXII legislatura mostraron poca capacidad legislativa ya que, pese a que 61 de los 95 compromisos suscritos en el Pacto por México eran competencia del Congreso, éste tuvo poca incidencia efectiva en las decisiones que se tomaron en torno a las reformas (Espinoza, 2018).

Durante el primer año de trabajo de esta legislatura se presentaron y aprobaron reformas que modificaban aspectos fundamentales de la estructura del Estado mexicano, en especial las de carácter constitucional, y durante este proceso la intervención de la mayoría de los integrantes de las cámaras se limitó a aprobar lo que habían resuelto las cúpulas de las fracciones parlamentarias en sus acuerdos con el gobierno a través del Consejo Rector del Pacto, un mecanismo de negociación externo al Congreso.

Quizá la excepción a este patrón fue la reforma en telecomunicaciones en donde sí se registraron importantes modificaciones a la iniciativa presentada por el Ejecutivo.

Otra de las razones que podrían explicar el control del presidente sobre el Congreso durante este periodo es el vínculo existente entre el dinero y el desempeño legislativo. En 2012 los legisladores recibieron una compensación monetaria extraordinaria, presupuestada como partida especial en apoyo a su gestión, y a lo largo de esta legislatura se les otorgaron otras compensaciones para sensibilizarlos en la aprobación de iniciativas de ley de interés del Ejecutivo o del PRI (Reveles, 2016). Los recursos públicos entregados por concepto de subvenciones a los grupos parlamentarios en ese lapso aumentaron un 40%, al pasar de 335 millones a más de 468 millones de pesos anuales (Zamitz, 2016).

El Pacto despertó la expectativa de un presidente que sabía gobernar en pluralismo. Este acuerdo se presentaba como la recreación de la pluralidad y la diversidad nacional y la oportunidad de hacer política de forma diferente a la que había venido operando desde la alternancia del año 2000, además de como un medio para afianzar la democracia y hacer efectivos los derechos sociales de la mayoría de los mexicanos. No obstante, la exclusión, tanto de la gran mayoría de los legisladores, como de los actores que se verían afectados por las nuevas leyes y de las organizaciones de la sociedad expertas en los temas de las reformas, desataron importantes reacciones en contra de éstas. Un ejemplo de ello es el caso de la reforma educativa, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 26 de febrero de 2013 y para la que se instalaron sólo seis meses después los foros de consulta a fin de conocer la opinión de los maestros (Espinoza, 2015).

El Pacto no consiguió cumplir con su propósito de origen, que era el de erigirse como el gran acuerdo social en torno a los objetivos de fortalecer al Estado, democratizar la economía y la política, además de fomentar el cumplimiento de los derechos sociales, e incorporar a los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas. La razón radica en la existencia de un desfase entre los objetivos y la manera en que se hicieron las negociaciones y se aprobaron las reformas. En este proceso se omitió que el consenso entre élites políticas es condición necesaria pero no suficiente para lograr acuerdos. Las reglas institucionales están asociadas a las relaciones políticas (Della, 2001) y a otros condicionamientos culturales y sociales, contrario a la creencia de que es suficiente con aprobar una ley o reforma para darle realidad práctica y vigencia. Cuando lo que está en juego son los bienes

colectivos y el manejo de los recursos públicos, el cambio institucional requiere procedimientos abiertos e incluyentes.

Ejecutivo-Legislativo y los actores sociales

Una institución no se reduce a un conjunto de las reglas que la constituyen, para ser efectivas, deben también ser reconocidas y aceptadas colectivamente. Los marcos institucionales ofrecen estructuras que reducen la incertidumbre, las instituciones se organizan mediante reglas, pero también por medio de estrategias compartidas por las fuerzas políticas y las organizaciones sociales. Las reglas se cumplen o se adoptan en virtud del reconocimiento y de la aceptación colectivos (Searle, 2005). En democracia las decisiones tienen que contar con el respaldo de los actores que se van a ver afectados por los cambios en las políticas públicas; de lo contrario, es probable que haya reacciones adversas a lo que se decide en el Congreso. Las reacciones en torno a las reformas mostraron que el cambio institucional depende más de la manera en que se procesan las decisiones que, incluso, de la decisión misma. Otro de los factores que puede incidir en una recepción negativa de las reformas es que, por su frecuencia y extensión, los cambios a la Constitución y a las leyes derivadas podían dejar de ofrecer certezas a los actores políticos y a la sociedad, cuestión que se acentuó aún más porque las reformas no se acompañaron siempre de políticas institucionales que garantizaran su aplicación.

La participación social no puede limitarse a solicitar apoyo a los acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo a partir de la promoción de espacios de intercambio, sino que tiene que incorporar a los actores sociales en la concepción y definición de iniciativas de ley y de las políticas públicas. Nos referimos a una forma de concebir la política en la que se involucra y se compromete a la ciudadanía en una relación que permite confiar las libertades y los derechos de los ciudadanos, no sólo a la actuación de los profesionales de la política, sino a la virtud cívica de los propios ciudadanos (Ortiz de Zárate, 2010). En la práctica, en México, el presidente y los legisladores han frenado la inclusión de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en la concepción y diseño de las leyes y de las políticas públicas, así como en la evaluación de su desempeño. Esto es posible porque todavía existen resquicios legales que les permiten mantener umbrales de opacidad que pueden ser usados por los políticos para evitar el escrutinio de la sociedad (Peschard, 2016).

La relación Ejecutivo-Legislativo en la LXIII Legislatura

Como hemos comentado, las elecciones intermedias para la renovación de la Cámara de Diputados pueden cambiar los términos de la relación entre poderes debido a que, por lo general, el partido en el gobierno ha obtenido un bajo porcentaje de votos y también a que esos comicios marcan el inicio de la sucesión presidencial. Si en la legislatura LXII el presidente había sido capaz de ejercer una gran influencia en la definición de la agenda legislativa y de establecer los términos del debate político, en la LXIII esa capacidad se diluyó. El cambio que se aprecia de una legislatura a otra es la disminución del control presidencial en el Congreso y una mayor capacidad legislativa del conjunto de los integrantes de las cámaras. La situación del PRI en esta legislatura era diferente a la de la anterior ya que había perdido 38 curules, además de que el deterioro en la reputación del presidente le hizo un actor político menos relevante en las decisiones legislativas. En términos del trabajo legislativo, se puede apreciar una intensidad menor en las iniciativas presentadas por el Ejecutivo en los tres últimos años de su mandato. En el cuadro que sigue se hace una comparación de las iniciativas presidenciales presentadas en las dos legislaturas correspondientes a su sexenio, la LXII y la LXIII.

Cuadro 1. Iniciativas del Poder Ejecutivo presentadas en la LXII Legislatura (septiembre, 2012 - agosto, 2015)

	Reformas Constitucionales		Nuevas Leyes		Modificación a Leyes Secundarias		Decreto de Convenio		Salida del Ejército al exterior		Total
	Aprobado	Pendiente	Aprobado	Pendiente	Aprobado	Pendiente	Aprobado	Pendiente	Aprobado	Pendiente	
Primer año	0	1	2	1	2	1	1	0	6	0	14**
Segundo año	1	0	10	0	3	2	0	0	6	0	22
Tercer año	1	0	1*	0	2	0	0	0	7	0	11
Totales	2	1	13	1	7	3	1	0	19	0	47

* Iniciativa preferente (Tercer año)

** En el Primer año, el Ejecutivo presentó un Oficio que contiene la Estrategia Nacional de Energía, que fue aprobado.

Fuente: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República

Cuadro 2. Iniciativas del Poder Ejecutivo presentadas en la LXIII Legislatura (septiembre, 2016 - junio, 2018)

	Reformas Constitucionales		Nuevas Leyes		Modificación a Leyes Secundarias		Decreto de Convenio		Salida del Ejército al exterior		Total
	Aprobado	Pendiente	Aprobado	Pendiente	Aprobado	Pendiente	Aprobado	Pendiente	Aprobado	Pendiente	
Primer año	0	4	1	2	1	3	0	0	6	0	17
Segundo año	0	1	0	0	1*	0	0	0	12	0	14
Tercer año	0	0	1	0	0	1	0	0	5	0	7
Totales	0	5	2	2	2	4	0	0	23	0	38

* Iniciativa Preferente (Segundo año)

Fuente: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Andrés Manuel López Obrador y la integración del Congreso en 2018

En un escenario no visto desde las elecciones intermedias de 1997, la coalición Juntos Haremos Historia, que ganó la presidencia de la República en las elecciones de 2018, obtuvo, asimismo, mayoría absoluta de legisladores tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Esto rompe con la tendencia de gobiernos sin mayoría en el Congreso que caracterizó a la transición democrática.

Existen diversos factores que pueden explicar este resultado. Uno de los más relevantes es el de los saldos de los gobiernos de la transición y la alternancia. Con Fox y Calderón el país pasó de la euforia al desencanto democrático, y con Peña Nieto, de la esperanza, gracias al Pacto por México, a una impopularidad presidencial sin precedente. Enrique Peña Nieto inició su administración en 2012 con un acuerdo que parecía tener el potencial de cambiar el país, y las reformas que permitirían este cambio se aprobaron, pero no dieron los resultados ofrecidos. La corrupción, la inseguridad y la inestabilidad económica dañaron la reputación del mandatario. Otro factor, a tomarse en cuenta, fue la consolidación del liderazgo de Andrés Manuel López Obrador y la extraordinaria fuerza social conquistada por Morena con solo tres años de presencia política.

Sin excepción, los pronósticos sobre la intención del voto ciudadano lo confirmaban. De acuerdo con la encuesta del periódico *El Economista*, de mayo de 2018, la coalición conformada por Morena, PT y PES, tendría la mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión, al estar en un rango de entre 298 y 236 curules en la Cámara de Diputados y de entre 73 y 51 curules en el Senado de la República. La coalición Por México al Frente, conformada

por PAN, PRD y Movimiento Ciudadano, tendría un rango de entre 176 y 120 diputados y de entre 50 y 28 senadores. Y la coalición Juntos por México, integrada por PRI, PVEM y Panal, estaría en un rango de entre 105 y 62 diputados y entre 40 y 18 senadores.

La encuesta elaborada por la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), en junio de 2018, indicaba que el PRI obtendría 94 diputados, equivalente a menos de la quinta parte del total de la Cámara. Esto significaba un fuerte retroceso para este partido que, en 2012 obtuvo 241 diputados y en 2015 203 legisladores. Es decir, en seis años el PRI habría perdido 60 por ciento de sus legisladores en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores obtendría 22 escaños, frente a los 61 que ganó seis años antes, una caída de 64 por ciento.

El PAN lograría 125 diputados, cifra que mayor a la de 2012, cuando obtuvieron 114 diputados; en 2015 su número de curules fue 108. En el Senado tendría 40 puestos, una situación similar a la de 2012 en la que obtuvo 38. El PRD registra una caída de 81 por ciento, con 24 diputados, cuando en 2012 habían ganado 135 curules y en el Senado mantendría sólo 2 de los 28 asientos que ganó el sexenio anterior.

A sólo tres años de participar por primera vez en una elección federal, la de 2015, en la que obtuvo 35 diputados, Morena se perfilaba como primera fuerza en la cámara baja. La encuesta indicaba que ahora podría multiplicar seis veces su bancada con 191 curules y que sería la primera fuerza en el Senado.

Las tendencias dadas a conocer por el Instituto Nacional Electoral, la noche del primero de julio, confirmadas tres días después, dieron el triunfo a López Obrador con 53.19 % de los votos, porcentaje sin precedente. El PRD quedó como un partido marginal; el PRI pasó de ser la primera fuerza nacional a ser la tercera; el PAN se situó en el segundo lugar, y Morena se convirtió en la primera fuerza política nacional.

La coalición Juntos Haremos Historia (Morena, PT y PES) aseguró también mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso, con 61% de Diputados y 54% de Senadores. López Obrador será así el primer presidente de la democracia mexicana que cuenta con esta ventaja. En este contexto, el nuevo mandatario gozará de un respaldo que les fue negado a los presidentes de la transición, una situación por la que lucharon con todos los medios a su alcance. El “freno” del que se quejaron sus antecesores se retira en favor de la transformación prometida por Morena y su candidato presidencial.

El Congreso quedó integrado de la siguiente manera:

De la Coalición Todos por México, el PRI, que tenía 204 diputados, contará con 43 en la nueva legislatura. Esto le ubica en quinto lugar después de Morena, PAN, PT y PES. En la Cámara de Senadores conserva 13 de las 55 curules que obtuvo en 2015. El PVEM pierde más de la mitad de sus diputaciones, al pasar de 38 a 17 escaños y en el Senado pierde 2 asientos, para quedarse en 5. Por su parte, Nueva Alianza se queda con un diputado, sin senadores y sin registro.

De la Coalición Por México al Frente, el PAN pierde 29 de las diputaciones que tenía en la LXIII legislatura y 13 de sus asientos en la Cámara de Senadores, al pasar de 38 a 25, y el PRD, pierde 31 asientos en la Cámara de Diputados y se queda con sólo 8 de 22 senadores. Movimiento Ciudadano obtiene cinco diputados más que en la legislatura anterior, de 21 a 26, y pasa de 1 a 7 senadores.

De la Coalición Juntos Haremos Historia, Morena alcanza 198 asientos en la Cámara de Diputados y obtiene 55 curules en el Senado. El Partido del Trabajo, por su parte, pasa de 6 a 61 diputados y de 5 a 6 senadores. El PES gana 58 diputaciones y nueve curules en el Senado, pero se queda sin registro.

Con la mayoría en el Congreso de los partidos de su coalición, el nuevo gobierno podrá instrumentar con menos dificultades su programa. A diferencia de los gobiernos con minorías parlamentarias, que tienen que sujetar necesariamente sus acciones a las negociaciones y a los acuerdos, en este caso lo que legitimaría las decisiones será el mandato de los votos. Los ciudadanos optaron por procurar un entorno en el que el Congreso y presidente puedan caminar en la misma dirección, esto es, en favor de los intereses populares. En la LXIV legislatura, las negociaciones y los acuerdos con otras fuerzas políticas serían sólo para lograr mayorías ampliadas que abran la posibilidad de modificaciones constitucionales, en las que se requieren de dos terceras partes del Congreso federal y el respaldo de la mitad más uno de congresos estatales.

Esta nueva correlación de fuerzas garantiza al Ejecutivo la posibilidad de ejercer su mandato sin las limitantes de tener que llegar a acuerdos con la oposición para que se aprueben sus iniciativas de reformas a leyes secundarias. En este nuevo escenario, el presidente no podrá responsabilizar a las cámaras de la ineficiencia en la gestión pública o de su incapacidad para atender los problemas del país. La confianza en el nuevo gobierno depende tanto de la agenda legislativa que proponga al Congreso como, sobre todo, de su capacidad de poner en práctica las políticas públicas que traduzcan en hechos su programa de gobierno.

El amplio respaldo ciudadano expresado en las urnas en favor de Morena y López Obrador muestra la disposición de la mayoría de los mexicanos para transitar a una nueva etapa política en la que, al menos en el discurso, el pluralismo se tendría que poner al servicio de las causas sociales más apremiantes. Por primera vez en más de veinte años la agenda presidencial podrá ser coincidente con la agenda pública y con la agenda del Congreso, y el gobierno de López Obrador contará así con las condiciones para cumplir su compromiso de sentar las bases para el cambio con la colaboración del Congreso y de las organizaciones sociales; compromisos que se encuentran registrados en la agenda política y legislativa que el presidente electo puso a consideración de los electores durante la campaña.

Fundamentos del programa legislativo de Morena

Constituido en el año 2014, Morena se define como una “organización política amplia, plural, incluyente y de izquierda (Morena; 2014b), cuyo rasgo distintivo ha sido la lucha contra la corrupción gubernamental, práctica que ha convertido los cargos y los recursos públicos en patrimonio de “una minoría rapaz”. “Por el bien de todos, primero los pobres” es uno de los principios políticos que ha llevado a López Obrador a cuestionar las reformas neoliberales promovidas desde 1983 (López, 2018). En su *Declaración de principios* y su *Programa*, Morena afirma que lo que se busca es “la transformación democrática del país”, así como “un cambio en lo político, económico, social y cultural”, que desembocará en la construcción de “una sociedad libre, justa, solidaria, democrática y fraterna” (Morena, 2014a).

El triunfo de Morena significará una nueva propuesta de reforma del Estado en la que se revierta el modelo neoliberal y se desarrolle un modelo de bienestar social. En el Movimiento se considera que la crisis económica mundial “refleja el fracaso del modelo neoliberal, que no ha sido capaz de brindar bienestar a los pueblos” y se plantea la necesidad de transformar el modelo de desarrollo imperante por uno que frene la decadencia y garantice el bienestar y la felicidad, imparta nueva viabilidad a la nación, preserve y restaure los recursos naturales y mejore el medio ambiente. En este nuevo proyecto se “busca impulsar el desarrollo a través de las iniciativas privada y social, promoviendo la competencia, pero ejerciendo la responsabilidad del Estado en las actividades estratégicas reservadas por la Constitución...en la planeación del desarrollo y como garante de los derechos sociales y ambientales de las actuales y de las futuras generaciones”. Se busca, además, asumir la responsabilidad de “conducir el desarrollo sin injerencia externa, impulsando cadenas productivas con los sectores privado y social, maximizando el empleo y el valor agregado, impul-

sando el apoyo a la educación, la ciencia y la tecnología..., además de promover y regular “los mercados agroalimentarios” (Morena, 2014b).

Además del combate a la corrupción, otra de las prioridades de Morena radica en reactivar la economía, a través de la acción del Estado, pero también de proyectos de infraestructura “de gran impacto”, financiados con inversión pública y privada. Se plantea además corregir el “rumbo maquilador” que le fue impuesto al país, iniciando el tránsito de las manufacturas clásicas a las “llamadas industrias del futuro” (tecnologías de la información, biotecnología, robótica, energías renovables). Se propone además incrementar y diversificar las exportaciones; e incrementar el contenido nacional en los “sectores estratégicos” (partes para vehículos automotores, equipos de comunicación, aparatos electrónicos de uso doméstico) (Morena, 2017).

Uno de los rasgos distintivos del programa económico de Morena es su defensa de un modelo que fortalezca el “mercado interno, [con] salarios justos y remunerativos para los trabajadores” y que promueva, en la globalidad, “una economía nacional fuerte, con mayor competencia interna y competitividad frente al exterior”, con relaciones comerciales con el exterior equilibradas y recíprocas (Morena, 2014b).

Su diagnóstico sobre el Congreso, a la luz de la experiencia de gobiernos minoritarios, es que se ha convertido en un “mercado de favores y chantajes” y, en consecuencia, contempla en su plataforma “reducir al mínimo la cantidad de reformas legales” (Morena, 2018). No obstante, el cambio radical que se plantea para el país indica que la actividad legislativa será intensa.

En su *Plataforma electoral 2018* y el *Proyecto de Nación 2018-2024* se considera que la corrupción es la causa principal de la desigualdad y de la “tragedia nacional” que padece el país. Algunas de sus propuestas para combatirla ya son objeto de deliberación legislativa y otras formarán parte de la agenda de la LXIV Legislatura. Morena plantea hacer obligatoria la publicación de la declaración 3 de 3 de todos los servidores públicos que consiste en la declaración patrimonial, la declaración de intereses y la declaración fiscal. Otra de las medidas que plantea es ciudadanizar y otorgar autonomía total a los órganos de combate a la corrupción. En el ámbito de las compras y contrataciones de empresas privadas en el sector público propone prohibir las adjudicaciones directas y realizar las licitaciones públicas en línea y con control social, así como establecer obligaciones para las empresas que forman parte de las licitaciones a fin de erradicar la participación de “empresas fantasma” en los concursos. En el terreno de las sanciones, el partido plantea “incorporar como delitos de prisión preventiva oficiosa los relacionados con hechos de corrupción” (Morena, 2017).

Morena sugiere una nueva reforma institucional para la reducción organizacional de las secretarías y del aparato burocrático, en la que se adopte la “metodología empresarial” del “gobierno esbelto”. A partir de esto cada dependencia identificará, con la ayuda de expertos, los procesos, servicios y actividades que generan valor y aquellos que no lo hacen, siendo estos últimos, objeto de recortes. (Morena, 2018)

Dos de los cambios más importantes en el ejercicio del gobierno es la propuesta de una presidencia “itinerante” que recorra el país para obtener de primera mano información sobre las necesidades de la población; y la descentralización del gobierno federal hacia las entidades federativas, en función de la vocación de cada una de ellas. (Morena, 2018)

En la definición de la agenda de la LXIV Legislatura, uno de los aspectos en los que las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo tendrán mayor interacción es en el diseño y presentación del presupuesto por parte del primero y de su revisión y aprobación por el segundo. Sobre este tema, Morena subraya que la política de gasto descansará sobre las bases de un equilibrio fiscal, apoyado en una “estricta disciplina financiera” y sin recurrir a incrementos de deuda para cubrir el gasto corriente, “como lo han hecho las últimas tres administraciones federales”, garantías a las que añade el “compromiso con la estabilidad” y el respeto a la autonomía del Banco de México (Morena, 2017).

En cuanto los cambios más sustantivos que, con el apoyo del Congreso en la LXII Legislatura, se convirtieron en reformas que modificaron las atribuciones del Estado en áreas estratégicas para el desarrollo nacional, en los *50 Puntos del Proyecto Alternativo de Nación* Morena plantea hacer una consulta pública para decidir si las reformas en materia de educación, telecomunicaciones y energía se mantienen o se cancelan. En la firma del primer “Acuerdo Político de la Unidad por la Prosperidad del Pueblo y el Renacimiento de México”, en Morelia, el 29 de enero de 2017, López Obrador declaró que “el objetivo es [...] lograr, por la vía pacífica y legal, un cambio de régimen y hacer de la honestidad una forma de vida y de gobierno”.

En el ámbito energético, este partido no habla de revertir la reforma de 2013, sino de “evaluar el desempeño de las licitaciones internacionales de contratos de exploración y explotación”, de “revisar los procesos de adjudicación y la legalidad de los contratos otorgados” y de “posponer, hasta que sea modificado su esquema, las alianzas de Pemex” (Morena, 2017), a través de las cuales transfiere algunos de sus derechos a un tercero. En los documentos no se muestra la intención de nacionalizar la industria petrolera, sino de disminuir la dependencia energética del país, contener el aumento de los precios de la gasolina y revertir la decadencia de Pemex.

La propuesta radica en “flexibilizar” el mercado de gasolinas hasta que existan condiciones para el establecimiento de un mercado de combustibles, y fortalecer a Pemex eliminando las asimetrías regulatorias a las que está sujeta, abrogando las restricciones legales que le impiden competir eficazmente en los mercados energéticos dentro y fuera del país. Para ello, propone dotar a la empresa de plena autonomía fiscal y de gestión, e integrar a Pemex en una sola empresa. En este tema, el partido plantea también acelerar la transición hacia fuentes renovables de energía (Morena, 2017).

Conclusiones

Desde que en 1997 el partido del presidente dejó de tener mayoría en el Congreso, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo han pasado por varias facetas, que van desde el enfrentamiento abierto entre ambos hasta la sujeción de un Poder sobre el otro. Esto puede ser explicado porque la forma en que los mandatarios han pretendido tomar las decisiones no ha obedecido a una lógica democrática ni al reconocimiento del entorno multipartidista en las Cámaras. Al mantener la misma estructura de poder presidencial en condiciones de pluralismo político, la lógica de centralización de las decisiones ha entrado en tensión con la dinámica del trabajo legislativo, en el que las negociaciones y el establecimiento de pesos y contrapesos marcan sus procesos decisivos.

Al no existir reglas institucionales que den certidumbre a la dinámica parlamentaria de las coaliciones y a su interlocución con el presidente, la estrategia, a partir de 2001, constituyó en la distribución por cuotas del presupuesto y también de los cargos en distintas instituciones como la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Procuraduría General de la República, en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), el Consejo General del INE (antes IFE) y en los denominados organismos autónomos.

La excepción a este acuerdo la constituyó la elección de los secretarios de Estado. Aguilar Camín describe el proceso de esta manera: “Se estableció ahí la lógica de cuotas que se extendería luego a otros ámbitos. El reparto corporativo del presupuesto mostró a los partidos, que se estrenaban en la democracia, un camino de negociación donde todos ganan, todos tienen una tajada en el dinero y en la captura de las instituciones, en particular las instituciones autónomas que deben normarlos a ellos y contener a sus gobiernos” (Aguilar, 2017).

El proceso electoral para la renovación de la Cámara de Diputados, que sucede a mitad de sexenio, termina con este convenio entre poderes. Esto obedece a dos razones: que, en la mayoría de los casos, el partido del presidente

obtiene un porcentaje de votos menor al de las elecciones generales y que en este periodo se inician los preparativos para la siguiente elección presidencial. En este sentido, todos los partidos trabajan para desmarcarse del gobierno, reagrupar sus apoyos y entrar en contacto con la ciudadanía.

De esta forma, el presidente se queda relegado y cargando con todo el desprestigio de las deficiencias de su gestión. A lo largo del tiempo se han promovido distintas iniciativas para restaurar la eficacia decisoria del presidente frente al pluralismo en el Congreso y a la dinámica sexenal (Aguilar y Castañeda, 2009; Chuayffet, 2010). La intención de recuperar el control que el presidente tenía sobre las cámaras en la etapa del partido hegemónico, sin embargo, no ha tenido eco en el Congreso.

Los presidentes de la alternancia tuvieron dificultades para impulsar en el Congreso las reformas que les permitieran concretar el proyecto de gobierno que habían ofrecido a sus electores. Este incumplimiento ha derivado en un voto de castigo en las elecciones intermedias hacia el partido en el poder y a restarle aún más capacidad de interlocución en las cámaras. La situación ha debilitado a la figura presidencial en la segunda mitad de su mandato y entorpecido su relación con el Congreso.

El Pacto por México firmado por las tres principales fuerzas políticas en diciembre de 2012, daba la señal de que iniciarían, durante la gestión de Enrique Peña Nieto, nuevas formas de interlocución entre el Ejecutivo y el Legislativo, además de que la aspiración de controlar al Congreso, de los presidentes que le antecedieron, se estaba materializando. Durante los dos primeros años de gobierno la operacionalización de los acuerdos del Pacto se presentó como un importante activo a favor del presidente. El punto de inflexión fueron los escándalos de corrupción que involucraban al mandatario y los errores en el manejo político de la desaparición de 43 estudiantes en Ayotzinapa en septiembre de 2015.

Ante la ausencia de resultados concretos que resuelvan los problemas del país como la pobreza y la inequidad, la inseguridad y la corrupción, el desprestigio del presidente y de los legisladores va en aumento en la medida que se concluyen sus mandatos. La ineficiente gestión presidencial y la autocomplacencia legislativa han confirmado esta percepción en la ciudadanía a lo largo de los años.

Pese a que las reformas contempladas en el Pacto contaron con el voto parlamentario de los tres partidos que lo firmaron, los resultados en el corto plazo generaron, en algunos casos, una reacción negativa de los actores que se verían afectados por los nuevos preceptos y en otros casos fueron vistos como piezas legislativas destinadas a favorecer sólo a los sectores privilegiados de la sociedad.

El deterioro en la imagen del presidente Peña Nieto y del PRI, en conjunción con otra serie de fenómenos, dieron como resultado el triunfo en 2018 de la coalición Juntos Haremos Historia, integrada por Morena, PT y PES.

La elección marca el retorno al predominio de un partido en el Congreso, con la decisión de la ciudadanía de otorgarle a Andrés Manuel López Obrador la banda presidencial con un amplio porcentaje de votos y a su partido, Morena, mayoría en ambas Cámaras. Con esto se termina la etapa en la que el presidente tenía que forcejear con la oposición para poder sentar las bases de un buen gobierno y también del discurso presidencial que responsabilizaba de su ineficiencia en la gestión pública a las decisiones del Congreso.

Este escenario, si bien permitirá al nuevo presidente mayor margen de maniobra para instrumentar el proyecto de gobierno que propuso a la sociedad, no debe ser considerado como un mandato absoluto que inhiba la posibilidad de construir acuerdos amplios que garanticen el cumplimiento de la ley y la efectividad de la gestión pública.

Bibliografía

- Aguilar, C. (2017) “La erosión de las instituciones” en *Milenio*, México.
- Blondel, J. (2006) “Evaluando el poder efectivo de los congresos” en *Política*. No. 47. Chile, Universidad de Chile.
- Chasquetti, D. (2003) “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América latina: evaluando la difícil combinación” en Lanzaro (Coord). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clasco.
- Cox y McCubbins (2001) “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes” en Haggard Stephan y Mathew McCubbings *Presidents, Parliaments and Policy*, USA, Cambridge University Press.
- Cummings, J. (2010) “State of the Union Addresses and the President’s Legislative Success”, *Congress & the Presidency*, volumen 37.
- Dahl, R. (2003) *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* México, FCE.
- Della Giusta, M. (2001): “Redes sociales y la creación de capital social”, *Trabajo*, 2(4).
- Eshbaugh-Soha M. y Miles, T. “Presidential speeches and the Stages of the Legislative Process”, *Congress & the Presidency*, volumen 38, 2011.
- El Economista* (2018) “La otra contienda: preferencias para diputados y senadores”, con datos de la encuesta de Consulta Mitofsky. Disponible en: www.eleconomista.com.mx.
- Espinoza, T. R. (2008) “El gobierno de Vicente Fox: el cambio como promesa, la continuidad como realización” en F. Reveles (Coord). *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*. México, UNAM.

- Espinoza, T. R. (2012) “El predominio del Congreso” en M.E. Valdés V. (Coord). *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*, México, Porrúa.
- _____ (2015), “El Congreso en el Pacto por México”, en L. del Alizal (Coord) *Relaciones entre poderes del Estado: acuerdos y divergencias*, Barcelona, España, Anthopos.
- Haggard S. y McCubbins, M. (2001) *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge University Press, USA.
- Jones, M. (1997) *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Indiana, University of Notre Dame Press.
- Larsen-Price H. y Rutledge, P. (2013) “Follow the Leader. issue-Dependent Representation in American Political Institutions” *Congress & the Presidency*, volumen 40.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (1997) “Presidentialism and party system. En Mainwaring y Shugart” (eds.) *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ortiz, A. (2010), “¿Por qué esa obsesión con la participación ciudadana? en Calderón Cesar y Sebastián Lorenzo” *Open Government-Gobierno Abierto*, Algón Editores, Alcalá la Real.
- Peschard, J. (2016). La expansión de un derecho fundamental: El Sistema Nacional de Transparencia en Peschard Jacqueline (coord) *Hacia el sistema nacional de transparencia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Quintana, E. “Se redefinirá el sistema político por entero”, *El Financiero*, 18 de junio de 2018
- Reveles, F. (2016), “Problemas de representación en la democracia mexicana: reformas, partidos, violencia y elecciones” en A. Báez y Reveles, F. (coords). *Reglas, votos y prácticas. ¿Hacia una representación política democrática en México?* México, UNAM-Cámara de Diputados.
- Sartori, G. (1987) *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza Universidad.
- _____ (1993) *¿Qué es la democracia?* México, IFE.
- Silva-Herzog M. J. (2017, 30 de octubre). “La erosión” en *Reforma*, México.
- Strom, K. (1990) A behavioral theory of competitive parties. *American Journal of Political Science*. No. 2.
- Unión Interparlamentaria (2008) *Evaluar un Parlamento: conjunto de herramientas para la autoevaluación de un Parlamento*. Suiza.
- Zamitiz, H. (2016) “Presidente y Congreso: la dinámica en la definición de la agenda legislativa y el cambio de las relaciones entre ambos poderes, en la aprobación de las reformas del pacto por México”. en Zamitiz, H. (coord). *Pacto por México. Agenda Legislativa*.

ESTRATEGIAS PRESIDENCIALES DE NEGOCIACIÓN FRENTE AL CONGRESO

PEDRO JOSÉ ZEPEDA¹

Introducción

En todas las democracias, la división institucional de poderes y la forma en que se distribuyen dichos poderes entre las diferentes fuerzas políticas en distintos momentos, determinan las posibilidades de que un gobierno pueda o no cumplir sus promesas al electorado.

Más allá de las habilidades y capacidades personales y de equipo, la acción de los gobiernos democráticos está circunscrita por dos fronteras. La primera, institucional, deriva de qué atribuciones otorga la ley de manera exclusiva a cada uno de los tres poderes y órdenes de gobierno, y cuáles otras son compartidas (y de qué manera) entre alguno o algunos de estos actores. Si las facultades exclusivas del Ejecutivo son amplias, podrá moverse con mayores grados de libertad; si, por el contrario, son más las que comparte con otros poderes u órdenes de gobierno, o si dichas potestades están acotadas por las de otros, su capacidad de acción se verá restringida y el presidente de la República estará obligado a negociar y buscar la colaboración del Legislativo, el Judicial y las entidades federativas para sacar adelante su programa de gobierno y garantizar la gobernabilidad.

La segunda frontera la establece la forma concreta en que, en los hechos, se distribuye el poder político: el número y peso de partidos y otras fuerzas que participan en el sistema político, así como la manera concreta en que se distribuyen entre ellos los cargos de elección popular: presidencia de la República, diputaciones, senadurías, gubernaturas, legislaturas estatales y presidencias municipales. Aunque las atribuciones que establece la ley se mantuvieran invariables, la eficiencia del sistema político puede cambiar de un momento a otro si existen muchos o pocos partidos y si los puestos de elección se concentran en una fuerza política o se distribuyen entre varias.

Durante los últimos cuarenta años, en México ha habido modificaciones importantes en ambas fronteras. La primera se ha ido desplazando de un

1 Consultor. Ha desempeñado, entre otros cargos, los de Profesor e investigador en la Maestría en Ciencias Económicas de la UNAM, así como Profesor-investigador, Coordinador de la Maestría en Ciencias Sociales y Coordinador Académico de El Colegio Mexiquense. Ha realizado estancias de investigación en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

diseño institucional que concentraba una densa masa de atribuciones constitucionales y metaconstitucionales en el presidente de la República, a otro con nuevos equilibrios entre poderes y órdenes de gobierno, con mayores potestades e independencia del Legislativo y el Judicial, con más organismos autónomos como el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información, y Protección de Datos Personales², así como con un mayor número de gobiernos estatales y municipales surgidos de partidos diferentes al de presidente de la República.

Por su parte, la segunda frontera ha vivido tres transformaciones relevantes: 1) un primer periodo, de más de setenta años, de monopolio político de casi todos los cargos de elección popular por parte del PRI, articulado en torno a la figura de un presidente de la República con amplias mayorías en el Congreso federal y en los gobiernos de las entidades federativas; quien, a su vez, era el jefe no formal del partido y, por tanto, de la mayoría de los diputados y senadores, de los gobernadores y, ejerciendo atribuciones metaconstitucionales, también de los jueces y de los medios de comunicación.

Durante esta etapa existió, además, una sociedad semicorporativa que brindaba apoyo al presidente a cambio de prebendas a los líderes sindicales obreros, campesinos y populares, así como a algunos organismos patronales. 2) Una segunda etapa, de poco más de 20 años, caracterizada por una cada vez más amplia pluralidad y pulverización del poder político entre un número creciente de partidos y fuerzas políticas, tanto a nivel federal como estatal y municipal. Durante este lapso, en el contexto de una sociedad más urbana y diversificada, se dio por primera vez la alternancia en el poder Ejecutivo y la existencia de gobiernos divididos en los que, dada la institucionalidad vigente, la oposición se parapetó en un poder Legislativo más fuerte lo cual, aunado a la existencia de un poder Judicial más autónomo y, durante más de la mitad de esta etapa, de una mayoría de gobiernos estatales en manos de partidos de oposición, se tradujo en escenarios de menor gobernabilidad.

Como contraparte, durante esta etapa tiene mayor pesos el creciente número de organismos autónomos, así como los medios de comunicación y las organizaciones sociales no corporativas, por lo que se abren nuevos espacios de participación ciudadana en el tejido institucional. 3) Los resultados preliminares de las elecciones de julio del 2018 podrían marcar el inicio de una

2 La autonomía de estos organismos y el desfase que existe entre los tiempos en que renuevan su dirección respecto los de recambio en el gobierno federal, además de acotar las atribuciones del poder Ejecutivo, proporcionan mayor estabilidad y condiciones de gobernabilidad al sistema político.

nueva etapa en la que el partido-movimiento que detenta la presidencia de la República tendrá también mayorías en el Congreso de la Unión, alrededor de una cuarta parte de las gubernaturas y una amplia presencia en más de 20 legislaturas locales; una nueva etapa de centralismo político.

La hipótesis que se maneja en estas notas es que la dirección y la velocidad de la ampliación de ambas fronteras durante los últimos años no respondió a la profundidad de las transformaciones experimentadas por la sociedad mexicana y, por tanto, han fueron insuficientes para garantizar una gobernabilidad que permita el desarrollo económico sostenido, el bienestar, la paz y la seguridad de la población. En esas circunstancias, el voto ciudadano optó por una reconcentración del poder en torno al presidente de la República y, a pesar de que la reforma política del 2014 abrió nuevos cauces para una mayor eficiencia en el ejercicio del gobierno y para generar mejores condiciones de gobernabilidad, al no haberse concretado las legislaciones secundarias que permitieran aprovechar o ampliar estas oportunidades, prevaleció en los votantes una visión pragmática y no estratégica que impulsara una mayor profundización del desarrollo institucional.

Este trabajo se divide en cinco partes. En la primera se hace un relato general de la transformación institucional que determina las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En la segunda, se realiza un recuento de la forma en que se han distribuido los cargos públicos entre las distintas fuerzas políticas. En la tercera, se revisa la forma en que las modificaciones en las dos fronteras mencionadas han determinado las estrategias de negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y los resultados obtenidos a través de dicha negociación; en la cuarta parte se describen algunos de los principales resultados obtenidos en las negociaciones entre ambos poderes; por último, se realizan algunos comentarios finales.

La Primera frontera

En 1963 se reforma el artículo 54 constitucional y se crea la figura de diputados de partido, otorgando 5 diputados de partido a quien alcance una votación superior al 2.5% y un diputado adicional por cada medio punto por encima de ese porcentaje, hasta un máximo de 20 diputados (Carmona, s/f). Como resultado, en las elecciones del 5 de julio de 1964, de un total de 210 diputados, el PRI obtiene 131 de mayoría y 44 de partido; el PAN 15 de mayoría y 5 de partido; el PPS 7 y 3 respectivamente, y el PARM 4 y 1. Esto representa que, con 35 diputados, 16.7% de la cámara baja es de oposición (el porcentaje bajaría a 12.4% si no se consideraran los diputados de partido). Por su parte, el PRI mantiene una abrumadora

mayoría calificada (83.3%) en la Cámara de Diputados y las 60 senadurías que existen entonces.

En diciembre de 1977 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE) reformula la representación proporcional y reparte 100 escaños entre los partidos en función de su porcentaje de votos, independientemente del número de distritos electorales ganados. Con esta reforma, el número de diputados aumenta de 186 a 400 (300 de mayoría relativa y 100 de partido). En las elecciones federales de 1979, además de las diputaciones de mayoría relativa, de las cuales el PRI gana 296 y el PAN 4, se distribuyen 100 diputaciones plurinominales de la siguiente manera: PAN 41; el Partido Comunista Mexicano 18; el PPS 11 respectivamente; y el PST, el PDM y el PARM 10 cada uno. De esta manera, los partidos de oposición aumentaron su participación en la Cámara de Diputados a 26% (104 de los 400 diputados), aunque el PRI mantuvo la mayoría calificada con 74% de los diputados (Cámara de Diputados). Un punto importante de esta reforma en cuanto a las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo fue el fortalecimiento del papel del Congreso, especialmente la Cámara de Diputados, en la revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Años después, los resultados del proceso electoral de 1985 fueron ampliamente impugnados. El PRI obtuvo 289 diputados; el PAN 41; el PSUM, el PST y el PDM 12; el PPS y el PARM 11; el PMT 6 y el PRT 12 (Cámara de Diputados) (los partidos de oposición suman 28% del total, dos puntos porcentuales más que en 1979). Como respuesta, se aprueba la reforma de 1986 que incluyó modificaciones constitucionales y un nuevo Código Federal Electoral (CFE).

El CFE amplía el número de diputados de 400 a 500: 300 de mayoría y 200 de representación proporcional. Sin embargo, a diferencia de la LFO-PPE, el CFE establece que, si ningún partido obtiene 51% de la votación nacional y ninguno alcanza la mitad más uno de los votos de los diputados de mayoría en la cámara, el partido con mayor número de diputados obtendría tantos diputados de representación proporcional como para obtener la mayoría absoluta en la cámara, con la única restricción de no rebasar los 350 diputados (70% del total) (Méndez, 2006).

En este sentido, "...en vez de [profundizar] ...la liberalización ...electoral iniciada [en] ...1977, el Código Federal Electoral de 1986 reforzó, ante todo, los mecanismos para controlar y manipular las elecciones, ofreciendo a cambio sólo algunos espacios para elevar la representación de las minorías" (Méndez de Hoyos, 2006). En cuanto al Senado, aunque prácticamente todos los partidos, incluidos algunos miembros del PRI, se

pronunciaron durante la consulta por la ampliación del número de senadores y la introducción del principio de representación proporcional en la cámara alta, la reforma únicamente contempló regresar a la elección de la mitad de los senadores cada tres años.

Con estos cambios, después del competido y cuestionado proceso electoral del 1988, el PRI gana la presidencia de la República y obtiene 262 curules, una proporción mayor de curules respecto a la de votos para diputados recibidos: 49.3% contra 52.4%. Obtiene, además, 60 senadurías (93.8% del total). Como contraparte, el Frente Democrático Nacional, con 28.8% de la votación para diputados, obtiene 137 diputados que representan únicamente 27.4% del total.³ En otras palabras, los cambios del CFE impidieron que la oposición alcanzara la mayoría en la Cámara de Diputados, quedándose en 47.6%.

Como respuesta al descontento generalizado respecto de las elecciones de 1988, en agosto de 1990 se aprobó en el Congreso el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (Cofipe) y se crearon: 1) el IFE que reemplaza a la Comisión Federal Electoral dependiente del Secretario de Gobernación; 2) un nuevo Registro Federal de Electores; 3) el Servicio Profesional Electoral y 4) el Tribunal Federal Electoral.

En las elecciones de 1991, la creación del Cofipe no se tradujo en una mayor pluralidad en el Congreso porque el voto priísta tuvo una sensible recuperación, aunque sí en más equilibrio entre el porcentaje de votos obtenidos para diputados y el porcentaje de diputados obtenidos por cada partido: el PRI obtiene 320 diputados; el PAN 89; el PRD 41, el PFCRN 15 y el PPS 12. Por su parte, en el Senado, el PRI retiene 60 curules, el PMS gana 2 y el PAN 1. Como contraparte, los partidos de oposición pierden representación en la Cámara de Diputados, de 47.6% a 36%.

En un ambiente político crispado por eventos como el levantamiento del EZLN, el asesinato del candidato a la presidencia de la República Luis Donaldo Colosio y, meses después, del secretario general del mismo partido, Francisco Ruiz Massieu, en 1993 y 1994 se realizan otras reformas. La del 94, más profunda, incluyó reformas constitucionales y al Cofipe, entre las que destacan: la ciudadanización del IFE, incluida la sustitución de los consejeros magistrados del Consejo General por consejeros ciudadanos cuya designación se haría con dos terceras partes de los votos de los diputados; una nueva fórmula para la integración del Senado (ahora serían

3 El FDN obtuvo, además, 4 senadurías.

128 integrantes, 4 por cada entidad federativa⁴); y una nueva fórmula para la integración de la Cámara de Diputados.⁵

En un entorno de crisis económica, la reforma de 1996 establece el retiro de la representación del poder Ejecutivo del Consejo General del IFE y una nueva fórmula para la elección de senadores: en cada entidad federativa habrá dos de mayoría, uno de primera minoría y, los 32 restantes, asignados según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional (un senador pluri por cada 3.12% de los votos).

El conjunto de reformas electorales de la segunda mitad de los años noventa constituyeron un paso definitivo en la consolidación de la pluralidad del poder Legislativo federal y en su autonomía respecto del Ejecutivo. Primero, la participación de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados pasó de 16.7% en 1964 a 47.6% en 1988 y 35% en 1991. Más tarde, como producto de la reforma de 1996, la presencia de los partidos de oposición en el Senado pasó de tener entre cero y 4 senadores de un total de 64, entre cero y 6.2% de las curules, a representar, entre 1994 y 2000, ya con 128 senadores, 38.3% con 49 senadores en 1997. Estas reformas ofrecieron, además, un marco jurídico confiable para la alternancia en el poder Ejecutivo federal del año 2000.

Las siguientes reformas, en 2003 y 2005, no tuvieron ya como propósito influir en la composición de las cámaras, sino establecer con mayor claridad los requisitos para reconocer a un partido o agrupación política nacional y reconocer el derecho al voto en la elección presidencial de los mexicanos residentes en el exterior.

Por su parte, las reformas de 2007 y 2008, de tercera generación, incluyeron la reducción de los tiempos de campaña y al financiamiento de los partidos políticos, el establecimiento de responsabilidad compartida entre partidos y candidatos, la regulación de la utilización de espacios en medios entre comunicación y el refuerzo a las posibilidades de actuación del IFE a través de la Unidad de Fiscalización de Recursos de los Partidos Políticos.

La última reforma, la político-electoral del 2014, sí tendrá impactos muy importantes, si no en la integración numérica de las cámaras, sí en su composición cualitativa, al establecer la posibilidad de reelección legislativa (hasta por dos veces en el Senado y hasta por cuatro veces en la Cámara

4 A partir de estas reformas, cada entidad tendría 4 senadores de cada entidad federativa, 3 de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría, con lo que se amplió la diversidad política del Congreso.

5 www.diputados.gob.mx, Los Sentimientos de la Nación, Museo Legislativo, Nuestro siglo: de la reforma de 1986 a la modernización del proceso electoral.

de Diputados) y en el incremento de las atribuciones en el nombramiento del gabinete: la de diputados ratifica los del secretario y los mandos superiores de Hacienda y, el Senado, además de ratificar el nombramiento del Secretario de Relaciones Exteriores y los Embajadores y otros mandos superiores, integra la lista de candidatos a Fiscal General República, la envía al presidente, quien forma a partir de ella una terna que reenvía al Senado para el nombramiento del Fiscal.⁶

Todas estas reformas contribuyeron a modificar la composición política, la división del trabajo al interior de las cámaras, su forma de generar y procesar acuerdos, su organización interna, así como las instancias y mecanismos que determinan la manera en que se realiza el proceso parlamentario en México. Al adquirir mayor autonomía, el Legislativo se ha fortalecido como interlocutor con otros actores sociales y ha podido ir configurando y consolidando su propia agenda lo cual, a su vez, empoderó al Congreso en su relación con el Poder Ejecutivo y, en alguna medida, lo ha revalorizado ante la opinión pública como espacio en el que se definen los alcances de las políticas de gobierno, otorgándole una mayor incidencia en la vida nacional.

La segunda frontera

El número de partidos o fuerzas políticas con representación en el Congreso y el peso específico de cada uno de ellos en las diferentes legislaturas ha influido, directa o indirectamente, en la estructura, forma de organi-

6 Otro cambio fundamental es la introducción de la figura de Gobierno de Coalición, que puede ser convocado por el presidente de la República en cualquier momento de su mandato y que, de adoptarse, otorga un papel muy relevante al Congreso en la aprobación del programa de gobierno y la integración del gabinete presidencial. La reforma del 2014 otorga, adicionalmente, nuevas facultades al Instituto Nacional Electoral, (INE), modifica el régimen de partidos y establece reglas para la realización de consultas populares convocadas por el presidente, el 33% de los diputados o senadores (aunque en estos casos se requiere la aprobación de ambas cámaras), o el 2% de los ciudadanos que aparecen en la lista nominal de electores. De acuerdo con la nueva ley, corresponde al INE organizar estas reuniones el mismo día de la siguiente jornada electoral federal a la fecha en que fueron convocadas. En el caso de la consulta ciudadana, sus resultados serán vinculatorios cuando la participación ciudadana supere el 40%. Sin embargo, la ley establece que no pueden ser objetos de consulta: los derechos humanos, los principios democráticos, la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización funcionamiento y disciplina de la fuerza armada; así mismo, mandata que sea la Suprema Corte de la Nación quien determine si un tema específico puede ser sometido a consulta popular.

zación y operación de las cámaras y, por esa vía, en las relaciones entre el presidente y el Congreso.

Mientras más fuerzas políticas participan en el Congreso, más compleja se ha vuelto su estructura y los mecanismos e instancias formales e informales para establecer acuerdos y llevar a cabo el trabajo parlamentario.

Cuadro 1. Cámara de Diputados. Curules por partido y legislatura

	L 1976- 1979	LI 1979- 1982	LII 1982- 1985	LIII 1985- 1988	LIV 1988- 1991	LV 1991- 1994	LVI 1994- 1997	LVII 1997- 2000	LVIII 2000- 2003	LIX 2003- 2006	LX 2006- 2009	LXI 2009- 2012	LXII 2012- 2015	LXIII 2015- 2018	LIV 2018- 2020
PRI	196	296	299	289	262	320	271	239	208	203	104	241	212	197	43
PAN	20	42	51	41	101	89	119	121	207	148	206	147	114	109	81
PRD						41	65	125	53	97	126	72	104	54	21
PST		10	11	12											
PPS	12	12	10	11	49	12									
PARM	9	12		11	30	15									
PCM		18													
PFCRN					36	23									
PDM		10	12	12											
PSUM			17	12											
PVEM								6	16	17	19	17	29	48	15
PRT				6											
PMT				6											
PMS					22										
PT							9	7	8	6	16	9	15		67
CD									1	5	16	6			
PSN									3						
PAS									2						
PNA											9	8	10	12	2
MC													16	21	27
PASDC											4				
Morena														46	188
PES														9	56
S/P ind					1		8	2	2	24				4	
TOTAL	237	400	400	400	501	500	472	500	500	500	500	500	500	500	500

Fuente: Cámara de Diputados, INE y, para el 2018, Consultoría y Relaciones Gubernamentales, con datos al 11 de julio a las 20:00 horas.

Como se observa en el cuadro, en los últimos 44 años el número de fuerzas políticas con representación en la Cámara de Diputados pasó de cuatro en la L Legislatura a siete en la LXII, nueve en la LXIII y todo parece indicar que también habrá nueve fuerzas políticas en la LXIV Legislatura.

Respecto al peso específico de los partidos en la cámara baja, en el cuadro se advierte que, mientras en 1976 los diputados del partido en el gobierno, el PRI, representaban 82.7% del total, para 1997, ya con 500

diputados, esa proporción disminuyó a 47.8%, abriendo un periodo de gobiernos divididos que llega hasta el 2015 cuando los diputados del PRI, que otra vez detenta el poder Ejecutivo, representan el 39.4% del total. A partir del diciembre de 2018, por primera vez desde 1994, el partido del presidente de la República tendrá una mayoría absoluta de 62.2%, considerando los 188 diputados de Morena, los 67 del PT y los 56 del PES) y estará muy cerca de la posibilidad de formar una mayoría calificada de dos tercios más uno que se requiere para impulsar reformas constitucionales.

Cuadro 2. Elecciones federales del 2018. Integración de la Cámara de Diputados

Partido	Curules Mayoría Relativa	%	Curules Representación proporcional	%	Total curules	%
Morena	105	35.0	83	41.5	188	37.6
PT	58	19.3	9	4.5	67	13.4
PES	56	18.7			56	11.2
PAN	41	13.7	40	20.0	81	16.2
MC	17	5.7	10	5.0	27	5.4
PRD	9	3.0	12	6.0	21	4.2
PRI	7	2.3	36	18.0	43	8.6
PVEM	5	1.6	10	5.0	15	3.0
PNA	2	0.7			2	0.4
TOTAL	300	100.0	200	100	500	100.0

Fuente: Consultoría y Relaciones Internacionales, con datos del INE, PREP, al 11 de julio a las 20:00 horas.

Por su parte, en el Senado la pluralidad ha sido menor y es más reciente. En el siguiente cuadro se advierte que, mientras el Senado estuvo integrado por 64 miembros, nunca hubo en él representación de más de tres partidos (de hecho, en las legislaturas LII y LIII todos los senadores fueron de un mismo partido). Tampoco en la LVI Legislatura, la primera integrada por 128 senadores. Sin embargo, a partir de 1997 el número de partidos o fuerzas políticas aumenta y se duplica desde el año 2000: 5 en la LVII Legislatura; 7 en las legislaturas de la LVIII a LXIII y podría haber 9 en la siguiente.

Cuadro 3. Senado de la República. Curules por partido y legislatura

	L 1976- 79	LI 1979- 82	LII 1982- 85	LIII 1985- 88	LIV 1988- 91	LV 1991- 94	LVI 1994- 97	LVII 1997- 2000	LVIII LIX 2000- 2006	LX LXI 2006- 2012	LXII LXIII 2012- 2018	LIV 2018
PRI	62	62	64	64	60	61	102	79	58	33	52	13
PAN						1	20	31	47	52	38	23
PRD					4	2	6	16	15	29	22	8
PT								1	1	2	5	6
PPS	1	1										
CD									1	5		
PVEM									5	6	9	7
PARM	1	1										
PNA										1	1	1
MC											1	7
Morena												55
PES												8
S/P ind								1	1			
TOTAL	64	64	64	64	64	64	128	128	128	128	128	128

Fuente: Senado de la República, INE y, para el 2018, Consultoría y Relaciones Gubernamentales al 11 de julio a las 20:00 horas.

También se observa en el cuadro que, hasta 2006, el Senado siempre tuvo mayoría priísta: entre 1976 y 1994 con 60 o más senadores de un total de 64, lo que le garantizaba una mayoría calificada de, al menos, 93.8%. Ya con 128 senadores, entre 1994 y el 2000 esa mayoría calificada disminuye a 79.7% y, entre 1994-1997, con 61.7%, por primera vez, se convierte en mayoría simple. Posteriormente, entre 2000 y 2006, el PRI pasa a ser la primera minoría en el Senado con 58 curules (45.3% del total), seguido por el PAN (partido del presidente) con 47 (36.7%). En la siguiente administración, 2006-2012, el PAN (otra vez partido del presidente) se convierte en la primera minoría con 52 senadores (40.6%), seguido por el PRI con 33 y el PRD con 29. Entre 2012 y 2018, el PRI (que recupera la presidencia de la República) vuelve a ser la primera minoría en la cámara alta con 52 senadores (40.6%), seguido por el PAN con 38 y el PRD con 22. Si se consideran los nueve senadores del PVEM y el del PNA, el peso del partido del presidente en el Senado alcanzó los 62 senadores (48.4% del total). Por último, la información disponible (Ver cuadro siguiente) muestra que a partir del primero de diciembre del 2018, por primera vez en la historia, un partido distinto al PRI tendrá la mayoría absoluta en la cámara alta. Con 69 escaños, Morena y sus aliados, el PT y el PES, (55, 6 y 8 respectivamente) alcanzarán la mayoría absoluta de 53.9%, seguidos por el PAN con 23 y el PRI con 13. Para formar una mayoría calificada

de al menos 67%, que le permitiera impulsar reformas constitucionales, la coalición “Juntos Haremos Historia” necesitaría contar con el voto de otros 16 senadores.

Cuadro 4. Elecciones federales del 2018. Integración de la Cámara de Senadores

Partido			Total curules	%
Morena	42	13	55	43.0
PT	5	1	6	4.7
PES	8		8	6.2
PAN	17	5	23	18.0
MC	5	2	7	5.5
PRD	6	2	8	6.2
PRI	7	6	13	10.1
PVEM	5	2	7	5.5
NA	1		1	0.8
TOTAL			128	100.0

Fuente: INE, datos al 3 de julio de 2018.

La negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo

Al considerar los cambios ocurridos en ambas fronteras se pueden identificar tres escenarios de negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo: 1) El primero, hasta 1997, de un presidencialismo exacerbado, con una enorme concentración de atribuciones constitucionales y metaconstitucionales en el Ejecutivo federal; y una enorme concentración de cargos de elección popular en un solo partido. Como los diputados, senadores, gobernadores y alcaldes debían sus cargos al presidente de la República, no existieron durante este periodo contrapesos reales al Ejecutivo ni en el Congreso ni en los gobiernos estatales y, mucho menos, en los ayuntamientos. 2) El segundo, entre 1997 y 2018, de gobiernos divididos, en los que el partido que detenta el poder Ejecutivo federal tiene facultades cada vez más acotadas por los organismos autónomos, carece de mayorías en el Congreso, convive con un poder Judicial más independiente y, al menos en los casos de los dos presidentes panistas, se ve obligado a negociar con una mayoría de gobernadores procedentes de partidos de oposición. En esas condiciones, como se verá más adelante, por las características del marco legal existente, durante los primeros doce años la negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se desplaza del momento de la formulación del programa de gobierno al de su instrumentación y únicamente en 2012-2013 se logra formar una coalición parlamentaria para diseñar una agenda

común de gobierno; 3) el tercero, en el que, aunque de inicio, existe un poder Ejecutivo federal acotado constitucionalmente por los organismos autónomos, por los medios de comunicación y algunas organizaciones sociales; cuenta con amplias mayorías en el Congreso federal y en, al menos, la mitad de los congresos locales y, por tanto, con capacidad de reconcentrar atribuciones en el poder Ejecutivo federal (cuyo titular es también el líder indiscutible del partido-movimiento que asumirá el poder el próximo primero de diciembre) adoptando medidas como el nombramiento de delegados federales únicos en todas las entidades federativas.

Como es obvio, a cada uno de los escenarios descritos corresponden diferentes estrategias de negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En el primer escenario, en el que el partido del presidente de la República tiene un peso excesivo, las décadas de predominio priísta, los márgenes de negociación eran limitados y las políticas públicas y acciones eran pensadas e implementadas esencialmente por el presidente, su secretario de Gobernación y operadas por el PRI, tanto en el Congreso de la Unión como en las entidades federativas, con una limitada negociación con los partidos de oposición con presencia en las cámaras de Diputados y Senadores, cuyo impacto real fue, en todo caso, el de dar mayor legitimidad al sistema político. En ese contexto, el conjunto de reformas promovidas por el Ejecutivo como respuesta a diferentes presiones fueron posibilitando, primero, una creciente presencia de la oposición en el Congreso y acotando el poder presidencial y, en esa medida, después, ampliando los márgenes de autonomía de acción y aumentando el peso de los poderes Legislativo y Judicial, así como de los gobiernos de las entidades federativas.

En el segundo escenario, de gobiernos divididos, cuando la oposición se parapeta en el Congreso, las estrategias de negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo conocieron dos momentos: uno primero en el que, como se mencionó líneas arriba, dada la asimétrica distribución de atribuciones entre el Ejecutivo federal y las cámaras de diputados y senadores, la negociación se concentró, no en la definición del proyecto de gobierno sino en su instrumentación año con año; y un segundo momento, entre 2012 y 2014, en el que se estableció una coalición parlamentaria entre las entonces tres principales fuerzas políticas, el Pacto por México, que posibilitó la aprobación del mayor paquete de reformas constitucionales que ha habido en México durante las últimas décadas. En este segundo escenario, la formación de mayorías en el Congreso de la Unión (transformación de la segunda frontera) permitió aprovechar los resquicios que ofrecía la normatividad desarrollada durante décadas para abrir nuevos cauces a la expansión de la primera frontera.

Sin embargo, la incapacidad de transformar la coalición legislativa en una coalición de gobierno para instrumentar los cambios alcanzados a partir del 2014, y la consecuente ruptura del acuerdo político que permitió las reformas, después de 20 meses, generaron elevados costos, primero al PAN y al PRD, que pagaron la factura de manera inmediata en las elecciones intermedias del 2015 y, poco después, al PRI y el gobierno del presidente Peña Nieto, quienes, después de haber logrado mantener su presencia electoral en los comicios mencionados, enfrentaron una abrupta caída en la apreciación ciudadana, al modificarse la agenda nacional y abandonar los temas de las reformas estructurales para asuntos de coyuntura vinculados con la corrupción, la inseguridad y la violencia. En esas circunstancias, al tiempo en que el desprestigio, el aislamiento y el encono político mermaron la legitimidad del gobierno durante la segunda mitad del sexenio de Peña Nieto, Morena, que desde su creación se deslindó del Pacto por México y del gobierno, capitalizó la desaprobación ciudadana del gobierno y del sistema de partidos

La nueva agenda del Legislativo

Ningún sistema político puede responder a todos los intereses de una sociedad heterogénea. En una sociedad democrática, cada grupo tiene que competir ante diferentes instancias para que sus demandas sean incluidas en la agenda pública. En México, durante los últimos lustros, el Poder Legislativo fue ganando peso como actor político, con creciente capacidad de interlocución con otros actores y con una agenda propia, lo cual le permitió tener una influencia mayor en la formación de la agenda de gobierno.⁷

En lo fundamental, la agenda del Congreso se forma a partir de un proceso legislativo en el que las fuerzas políticas en él representadas acuerdan la discusión de algunos temas y la contención de otros que pueden ser fuente de conflicto. Durante el proceso legislativo, los beneficiarios del *status quo* tratan de contener el alcance de los cambios propuestos, mientras que los opositores buscan que sus puntos de vista permeen, a fin de sumar apoyos a su causa, y con ello, tener mejores condiciones para modificar la situación.

El proceso de construcción de la agenda legislativa parte de las agendas preliminares que esbozan los diversos grupos parlamentarios al inicio de

7 Esta y las siguientes ideas expuestas en esta página fueron tomadas de Martínez, C. (2018) Las agendas legislativas y el trabajo parlamentario en la LXIII Legislatura del Senado de la República, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

cada periodo, las cuales incluyen aquellos temas que pretenden abordar durante los denominados *periodos ordinarios*. Los balances al cierre de los periodos reflejan discrepancia entre los temas de la agenda y las iniciativas presentadas.

Hasta 1997, los congresos contaban con una mayoría partidista que permitía que las iniciativas presentadas por el Ejecutivo federal tuvieran un canal franco de acceso y una pronta resolución. El partido hegemónico podía, por tanto, crear una agenda de trabajo unilateral que pocas veces encontraba contrapesos institucionales. La creciente pluralidad generó que las cámaras del Congreso tuvieran una representación más efectiva de los actores sociales y una mayor autonomía respecto del presidente de la República. Como resultado, la agenda nacional fue, cada vez más, el producto de un nuevo equilibrio de poderes, en el que se fortaleció el trabajo del parlamento como contrapeso político al Ejecutivo. Esto derivó en la necesidad de llevar a cabo transformaciones orgánicas que permitieran que el Congreso tuviera una cada vez mayor interacción con otros actores, convirtiéndose en un espacio de deliberación y negociación para la construcción de consensos. Para cumplir con esa función, el Congreso fue modificando su estructura con el propósito de institucionalizar su nueva inserción en el espacio institucional. Como señala Martínez (2018), un paso decisivo en esa dirección fue la creación de la Junta de Coordinación Política y el desarrollo de algunos mecanismos de integración de la Mesa Directiva:

Con ello, (...) la transición logró democratizar y dispersar el poder que hasta entonces estaba concentrado en un solo partido; [y] fue exitosa en acabar con el monopolio de la representación y los privilegios que ello acarreo para el poder presidencial (Casar, 2013).

Además de modificar su estructura y constitución, el Congreso fue cambiando paulatinamente su organización: la Junta de Coordinación Política aglutinó a los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios y, con ello, abrió espacios para agendar y tratar durante el periodo de ejercicio de las distintas legislaturas los temas de mayor relevancia. Así constituida, la nueva agenda permitió planificar el trabajo de las cámaras.

Estrategias de negociación entre poderes y proyecto de gobierno

Desde el nacimiento del PRI en 1946 y hasta 1997, la agenda nacional surgía de la capacidad decisoria del presidente de la República, tan amplia que incluía cuestiones estratégicas como la asignación de concesiones y la intervención en el manejo de las telecomunicaciones, la definición de la

política energética y el manejo de las directrices de la política laboral. Con esta capacidad, el titular del Ejecutivo simplemente “bajaba” sus temas de interés al Congreso para su aprobación incuestionable.

A partir de 1997, la reducción de muchas de las atribuciones meta-constitucionales del presidente y la existencia de un Congreso con agenda propia tensó la relación entre ambos poderes. Como respuesta, el titular del Ejecutivo debió promover nuevos mecanismos de interlocución y negociación con los legisladores. Sin embargo, no ocurrió así: en lo fundamental, el Ejecutivo siguió presentando al Congreso sus reformas y políticas públicas sin abrir nuevos canales de diálogo con los legisladores. El resultado fue que, desde la segunda mitad de la administración del presidente Zedillo, no pasó ninguna de sus propuestas de reforma de fondo.

Más allá de los datos cuantitativos, los desacuerdos entre ambos poderes frenaron la eficiencia política de los gobiernos y mermaron la gobernabilidad del país. Inicialmente, la oposición, parapetada en un Legislativo más empoderado, bloqueó el proyecto de gobierno propuesto por el presidente de la República en turno.

La configuración legal e institucional vigente en 1997 propició que la negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se desplazara, como se mencionó líneas arriba, del momento de la discusión de la agenda nacional al de la instrumentación del proyecto de gobierno. Al no contar con suficientes atribuciones para modificar la agenda del Ejecutivo propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo, la oposición, mayoritaria en el Congreso utilizó sus amplias atribuciones para bloquear su instrumentación, específicamente para aprobar las reformas legales propuestas por el presidente para concretar su proyecto de gobierno (Zepeda, 2017) ⁸.

8 El Poder Ejecutivo propone en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) su proyecto de gobierno y lo envía para su aprobación al Congreso. Aunque, en principio, el proyecto del Ejecutivo tiene la legitimidad de las urnas y de la consulta popular a la que obligan la Constitución y la Ley de Planeación, el PND debe construir los consensos y acuerdos necesarios con las distintas fuerzas políticas y actores para su instrumentación garantice la gobernabilidad democrática. Sin embargo, respecto del PND, la ley señala que la Cámara de Diputados únicamente tiene la atribución de “Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley”, y que “El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión”, de donde desprende que la norma permite al Congreso examinar y opinar sobre el PND, y luego, a la Cámara de Diputados, aprobarlo, pero no para modificarlo o rechazarlo. “En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo [a más tardar seis meses después de iniciada la Administración], el Plan se entenderá aprobado.”

La tensión entre ambos poderes en escenarios de gobiernos divididos no se tradujo en una parálisis legislativa, medida por el número de iniciativas procesadas por el Congreso.

Tabla 5. Evolución de las iniciativas según su estatus

Situación/ Legislatura	LVII	% LVII	LVIII	% LVIII	LIX	% LIX	LX	% LX	LXI	% LXI	LXII	% LXII	LXIII	% LXIII
Presentadas	641	100	1205	100	2939	100	2869	100	3735	100	3487	100	1286	100
Pendientes	43	7	53	4	116	4	75	3	172	5	428	12	1006	78
Aprobadas	152	24	312	26	421	14	385	13	247	7	165	5	59	5
Desechadas y retiradas	446	70	840	70	2402	82	2409	84	3316	89	2894	83	221	17

Fuente: Zepeda, 2017

Sin embargo, sí derivó en un freno, casi total, de las iniciativas más importantes para el proyecto de gobierno del Ejecutivo. Como se advierte en el cuadro anterior, durante la segunda mitad de su mandato, la LVII Legislatura únicamente le aceptó al presidente Zedillo 25 iniciativas de reforma a leyes secundarias y siete a ordenamientos de carácter administrativo o de gobierno.

Posteriormente, entre el 2000 y el 2006, como el presidente Fox gana para el PAN la presidencia de la República pero no obtiene mayoría en ninguna de las Cámaras, se vivió un enfrentamiento constante entre Ejecutivo y Legislativo, al punto que el presidente acusó públicamente al Congreso de obstruir sus iniciativas fundamentales: las reformas energética, laboral y fiscal (Zepeda, 2017). La pugna entre el presidente Fox y el Congreso llegó a tales extremos que, en una ocasión, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos por parte del Congreso se llevó hasta las fechas límite y, en otra, el presidente decidió no presentar su informe de gobierno ante el pleno del Congreso.

No le fue mejor al presidente Calderón: después de ganar las elecciones por menos de un punto porcentual, sin mayoría en el Legislativo y distanciado de su propio partido, el presidente no tuvo una buena relación con el Congreso. La LX Legislatura únicamente le aprobó tres reformas constitucionales, 34 iniciativas de reforma a leyes secundarias y una de carácter administrativo o de gobierno. Durante la segunda parte de su mandato, la LXI Legislatura le aprobó 20 iniciativas de reforma a leyes secundarias y seis ordenamientos de carácter administrativo o de gobierno, pero desechó seis de sus iniciativas para reformar leyes secundarias (Zepeda, 2017).

Aprendiendo de las tres administraciones previas, el presidente Peña Nieto impulsó la formación de una coalición legislativa entre las tres principales fuerzas políticas del Congreso para concretar las reformas de fondo que sus antecesores no habían podido. Aún sin contar con mayoría en las cámaras, a través del Pacto por México logró la aprobación del Legislativo y la posterior ratificación por la mitad más uno de los congresos locales (en donde el PRI sí tenía mayoría) de un importante paquete de reformas (Zepeda, 2017).

Por primera vez desde la promulgación de la Ley de Planeación de 1983, se estableció un acuerdo público entre el gobierno y las principales fuerzas políticas sobre temas fundamentales de la agenda nacional *antes* de la promulgación del PND.

Como parte de un proceso de negociación inédito, la oposición propuso e incluyó algunos de sus temas prioritarios, se opuso y logró excluir otros propuestos por el presidente y su partido. Modificó, incluso, en algunos casos las iniciativas presentadas por el Ejecutivo. Como resultado, en 20 meses, y a pesar de las tensiones entre los legisladores y sus partidos, y entre éstos y el Poder Ejecutivo, el Congreso aprobó y el Ejecutivo promulgó 11 reformas: la laboral, la educativa; la de telecomunicaciones y radiodifusión, la hacendaria, la financiera, en materia de transparencia, la energética, la política-electoral, se promulgó una nueva Ley de Amparo, se reformó el Código Nacional de Procedimientos Penales y se aprobó la reforma en materia de competencia económica.

Siguiendo esa inercia a las 11 reformas mencionadas se sumaron, ya durante la siguiente legislatura, la reforma política del Distrito Federal y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, cuya reforma constitucional crea el Sistema Nacional Anticorrupción aprobado en mayo de 2015.

El trabajo legislativo realizado durante este periodo fue más allá de aprobar reformas aisladas. La promulgación de muchas de ellas implicó contemplar los efectos que tendría sobre las demás pues, aunque de los 95 puntos incluidos en el Pacto por México 32 no requerían de una reforma legislativa,--por lo que su implementación únicamente demandaba el aval de facto del presidente de la república (entre ellos: 42% de los compromisos sobre derechos y libertades, 38% de los de seguridad y justicia, y 35% de los vinculados con la economía)--, los 63 restantes sí necesitaron de una reforma legal: 38 de la fiscal y los 25 restantes, de la reforma fiscal y también de alguna otra, por lo que su aprobación suponía necesariamente, al menos el apoyo del PAN o del PRD en el Congreso. (Alvarado, 2015). Refiriéndose a las primeras 11 reformas, el presidente Enrique Peña Nieto

señaló en su segundo Informe de Gobierno que: “En conjunto estas reformas implicaron 58 modificaciones a la Constitución; 81 cambios a leyes secundarias; la creación de 21 ordenamientos jurídicos y la abrogación de 15”. (Segundo Informe de Gobierno, 2014).

El trabajo legislativo requirió, en suma, una perspectiva de largo aliento que considerara, en conjunto, las sinergias que las reformas generarían en el proyecto nacional. Por ello, por primera vez, el texto del PND 2013-2018 refleja una agenda negociada entre el gobierno y las otras fuerzas políticas representadas en el Congreso, y contempla reformas estructurales ya aprobadas (la laboral, la educativa y la de telecomunicaciones); y otras reconocidas como necesarias, (algunas, como la financiera, ya acordadas) y no únicamente la agenda del nuevo gobierno y su partido.

Una evaluación del trabajo parlamentario de la LXII Legislatura (Casar, 2015) señala que: “...fue histórica por la amplitud, pluralidad y complejidad de las reformas que emprendió. Aunque los coordinadores parlamentarios no lo firmaron, fueron los actores centrales del Pacto por México⁹. [...] de los 95 compromisos adquiridos, 62 le correspondían al Poder Legislativo: 43 reformas legales y 19 constitucionales. La gran mayoría fueron aprobados (76%) y casi todos con la participación de los tres principales grupos parlamentarios: PRI-PAN-PRD.

De esta manera, en contraste con las tres administraciones previas, durante la primera mitad de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, la LXII Legislatura le aprobó cuatro iniciativas de reformas constitucionales, 41 a leyes secundarias y un ordenamiento administrativo o de gobierno. Del otro lado, el Congreso desechó una iniciativa de reforma constitucional del presidente, dejó pendientes otra de reforma constitucional y cuatro de cambios a leyes secundarias. (ver tabla).

9 Hay quien no está de acuerdo con esta opinión: “...el Pacto se concretó a pesar de las resistencias dentro del propio Congreso y la opinión pública por haberse acordado fuera de las instancias parlamentarias y logró aprobar diversos ordenamientos con diversos alcances y consecuencias estructurales” (Báez, 2016; Escamilla, 2015, citado por Alarcón, 2017). Véase también, Meyenberg y Espinoza (2019).

Tabla 6. Iniciativas del Ejecutivo de la LVII a la LXII legislaturas

Presidente	Legislatura	Presentadas por el Ejecutivo	Aprobadas			Total aprobadas	Desechadas			Pendientes			Con dictamen negativo		Total NO aprobadas
			Reforma constitucional	Leyes secundarias	De carácter administrativo y de gobierno		Reforma constitucional	Leyes secundarias	Reforma constitucional	Leyes secundarias	De carácter administrativo y de gobierno	Reforma constitucional	Leyes secundarias		
EZPL	LVII	36	-	25	7	32	-	3	-	-	-	-	-	-	4
VFQ	LVIII	63	1	50	4	55	1	3	-	-	3	-	-	1	8
VFQ	LIX	49	-	31	-	31	3	10	-	-	1	-	1	3	18
FCH	LX	42	3	34	1	38	1	2	-	-	-	-	-	1	4
FCH	LXI	32	-	20	6	26	-	6	-	-	-	-	-	-	6
EPN	LXII	52	4	41	1	46	1	-	-	1	4	-	-	-	6

Fuente: Zepeda, 2017.

En suma, durante la etapa de gobiernos divididos, los presidentes que más iniciativas presentaron y a quienes les fue aprobado un mayor número de ellas fueron: Vicente Fox, Enrique Peña Nieto y Felipe Calderón. Sin embargo, es al presidente Enrique Peña Nieto a quien le han aprobado más iniciativas de reforma constitucional (durante la primera parte de su administración), seguido por el presidente Felipe Calderón (en la segunda mitad de su administración), lo que sugiere que ha sido durante el último año del presidente Calderón y los primeros veinte meses del presidente Peña Nieto cuando se ha aprobado el mayor número de reformas constitucionales. Como contraste, el presidente Fox ha sido, por mucho, a quien NO le han aprobado un mayor número de iniciativas y a quien, también por mucho, el Congreso le ha desechado un mayor número de iniciativas de reforma constitucional y de leyes secundarias. Espinoza y Miguel (2007) concluyen que “...en el caso del presidente Vicente Fox [hubo] ... una muralla parlamentaria a las reformas estructurales [aunque también] ineficiencia del Ejecutivo para construir consensos”.

En conclusión, entre 1997 y 2012, si bien no hubo parálisis legislativa, e incluso hubo un crecimiento exponencial del número de iniciativas presentadas y aprobadas, así como el mantenimiento de altas tasas de aprobación de las iniciativas enviadas por el presidente; no le fueron aprobadas aquellas que eran esenciales para el proyecto de gobierno del presidente.

Conclusiones

El contraste entre la visión estratégica demostrada por los actores políticos para firmar el Pacto por México y aprobar algunas reformas, y su incapacidad para llevarlo hasta sus últimas consecuencias provocó, por lo menos, tres efectos: a) la cancelación de una agenda política nacional consensuada y su sustitución por otra en la que, en un ambiente de creciente encono entre los partidos aliados se centró en temas como la corrupción, la inseguridad y la violencia; b) el retraso —o la cancelación definitiva— de muchos de los impactos de las reformas en las condiciones de vida de la población, y c) tal vez el más grave, la interrupción de una experiencia política que hubiera podido demostrar la viabilidad de construir un proyecto de gobierno a partir de consensos entre las distintas fuerzas políticas.

Como lo han señalado algunos autores¹⁰, se generalizó entre la ciudadanía una percepción negativa sobre la política, los políticos y los partidos, que se tradujo en un desaliento respecto a la relevancia que podría tener

10 Véase, por ejemplo, Alvarado Arce (2015).

un nuevo equilibrio entre los poderes y los beneficios de la concertación y negociación entre ellos como vía para impulsar los cambios necesarios.

La suspensión del Pacto por México derivó en el abandono de una agenda de reformas de largo alcance y su sustitución por temas de una coyuntura cada vez más degradada por la violencia, la inseguridad, la corrupción y la ineficiencia de gobierno. Es por ello que, el presidente Peña Nieto y su gobierno concluyeron el sexenio con niveles de aprobación históricamente bajos, flotando a la deriva, y los que fueron por años los tres principales partidos políticos, con una aplastante derrota electoral.

El contundente triunfo electoral de la coalición “Juntos Haremos Historia” cierra la etapa de cerca de 20 años de gobiernos sin mayoría en el Congreso que caracterizó nuestra transición democrática.

La decisión ciudadana de renunciar al voto diferenciado muy posiblemente permitirá al nuevo gobierno contar con mayorías calificadas en ambas cámaras del Congreso de la Unión, e incluso en la mayoría de los congresos locales. Las iniciativas adoptadas durante los primeros meses apuntan al fortalecimiento de los poderes del presidente de la República, por la vía del debilitamiento del poder del Legislativo y el Poder Judicial, así como por el nombramiento de superdelegados del Ejecutivo y el debilitamiento de varios de los organismos autónomos que fungieron, durante los pasados veinte años, como contrapesos al poder presidencial. Con ello, en el corto plazo, la actual administración tendrá mejores posibilidades para impulsar con éxito su programa de gobierno. Sin embargo, la reconcentración de poderes y el debilitamiento de los pesos y contrapesos contruidos, no auguran el fortalecimiento de nuestra democracia.

Por esta razón, aunque tienen razón Meyenberg y Espinoza (2019), al señalar que “Por primera vez en más de veinte años la agenda presidencial podrá ser coincidente con la agenda pública y con la agenda del Congreso, y el gobierno de López Obrador contará con condiciones para cumplir su compromiso de sentar las bases para el cambio”, está por verse qué tipo de relaciones se irán construyendo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en un ambiente de reconcentración del poder político en torno al presidente de la República.

Bibliografía

Alarcón, V. (2016). *¿Qué esperar del Gobierno de Coalición para el 2018? Ponencia en el evento de Hacia un Parlamento Abierto*, México, Instituto Belisario Domínguez, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, UNAM.

- Alvarado, F. (2015) *Balace del pacto por México*, México, PRD.
- Carmona, D. (2015) *Memoria Política de México*, México.
- Casar, M. (2000) “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayorías: la Cámara de Diputados en México 1997-1999” en *Política y Gobierno*. Vol. VII, Núm. 1, primer semestre. México. pp. 183-202.
- _____ (2013) “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano” en *Política y Gobierno*. Vol. 20 Núm. 2, México enero 2013.
- _____ (2015) “Los contrastes de la LXII Legislatura”, en *Excélsior*, México.
- Espinoza, R. y Miguel, M. (2007) “El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)” en R. Espinoza y Weldon, J. (coords.) *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM, Porrúa, Cámara de Diputados. Disponible en: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/poderlegis.pdf> [1 de junio de 2016]
- Martínez, C. (2018) *Las agendas legislativas y el trabajo parlamentario en la LXIII Legislatura del Senado de la República*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Méndez, I. (2006) *Transición a la democracia en México: competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, México, FLACSO, Fontamara.
- Meyenberg, Y. y Espinoza, R. (2019) “Ejecutivo y Legislativo: del multipartidismo al predominio de Morena” en Martínez, et. al. (Coords.) *Transición y cambio en el Congreso mexicano*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Zepeda (2017) “El Pacto por México, un intento de coalición de gobierno”, en Martínez, et. al., (coords). *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un Parlamento Abierto*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

DEMOCRACIA, DERECHOS SOCIALES Y ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO*

RODRIGO ÁVILA BARREIRO¹

Introducción

A partir de 1976, México inició un proceso de transición a la democracia que le ha permitido construir un sistema de partidos con elecciones competitivas y confiables. Hoy nuestro país cuenta con instituciones y procedimientos que garantizan el respeto a la voluntad popular expresada mediante el voto. Si bien se presentan conflictos o irregularidades, se trata de casos aislados para los cuales existen instancias de resolución.

A pesar de lo anterior, el proceso de consolidación democrática en México enfrenta grandes retos que, paradójicamente, no tienen que ver con el fraude electoral, la compra de votos o la incertidumbre en la calificación de las elecciones, sino con la persistencia de problemas estructurales aún pendientes de solución.

En estas notas se argumenta que el desencanto con la democracia en nuestro país ha estado relacionado -aunque de manera muy diferenciada-, con tres elementos: el sistema electoral, los derechos sociales y el Estado de derecho. En cuanto al primero de ellos, en las siguientes páginas se analiza la ruta seguida para la consolidación de un sistema electoral eficiente. Los otros dos, la persistencia de un rezago significativo en materia de derechos sociales (CONEVAL, 2019), y la existencia de un Estado de derecho debilitado explican, en mi opinión, gran parte del desencanto que hay en México respecto al funcionamiento de nuestra democracia (World Justice Project, 2018).

Para abordar estos temas, este ensayo se organiza en tres apartados: en el primero, se describen las tres reformas que permitieron la consolidación de un sistema que garantiza elecciones libres, limpias y competitivas. En el segundo se presentan algunos de los principales retos de carácter estructural que enfrenta nuestro país que impactan directamente en la opinión de la ciudadanía sobre la democracia: la pobreza, la desigualdad, la

* Los textos y generosos comentarios del profesor Jose Woldenberg contribuyeron significativamente a este trabajo.

1 Maestro en Políticas Públicas y Estudios de Desarrollo. Doctorando en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca.

alta de movilidad social y la fragilidad del Estado de derecho. Por último, en el tercer apartado se presentan algunas consideraciones sobre la forma en que estos problemas estructurales impactan la percepción ciudadana sobre nuestra democracia.

Breve historia del sistema electoral mexicano

México vive en democracia. No se trata de una sentencia fatua sino de una afirmación que recoge una realidad. A lo largo de los últimos casi cinco lustros del siglo pasado, se fueron transformando las leyes, instituciones y procedimientos electorales, con el fin de construir y consolidar un régimen de gobierno democrático.

Entre 1976 y 1996 se dio una serie de cambios legales, institucionales y procedimentales que dieron pie a la transición democrática en México. A partir de entonces, en tanto que todo sistema político es perfectible, los cambios han continuado. No obstante, puede argumentarse que en 1996 México arribó a un auténtico sistema de partidos, con procesos electorales –al menos a nivel federal– competitivos, imparciales y equitativos, concluyendo así la transición de un régimen de partido hegemónico a un sistema plural de partidos (Lujambio, 2018).

A grandes rasgos, pueden definirse tres puntos de inflexión en la transición democrática mexicana: 1) El de 1976-77, de apertura e inclusión al sistema de las fuerzas políticas que habían sido marginadas hasta entonces; 2) La reforma de 1989-90, que dotó de imparcialidad al proceso y dio pie a la creación del Instituto Federal Electoral y; 3) La reforma de 1996, que genera condiciones de equidad en la contienda.

Estos momentos inyectaron una nueva dinámica al sistema político mexicano, permitiéndole pasar de un régimen de gobierno autoritario –en el que los ganadores y perdedores de la contienda estaban predeterminados–, a uno democrático, en el que el voto popular –libre y secreto– pasó a ser el factor determinante, y la auténtica contienda entre fuerzas políticas una realidad (Woldenberg, J. 2012).

1976-1977: El momento de la apertura

Como se sabe, la década de los 70 fue una década de tensiones y contradicciones en el campo de la política mexicana; muchas de ellas producto del proceso modernizador y del llamado desarrollo estabilizador que derivaron en una sociedad cada vez más plural, urbana y exigente, que ya no cabía

del todo en el esquema autoritario asociado al partido hegemónico y al presidente todopoderoso.

El movimiento estudiantil del 68 fue la antesala de lo que trajo la década siguiente, y que incluyó desde el “halconazo” de 1971 y la aparición de guerrillas urbanas y rurales, hasta los recurrentes conflictos sindicales, agrarios, populares y universitarios.

En este marco de tensiones y violencia política, las limitaciones del sistema político para mantener la apariencia democrática-electoral se hicieron evidentes cuando en las elecciones de 1976, solo un candidato –José López Portillo, del Partido Revolucionario Institucional– se presentó a contender por la Presidencia (el Partido Comunista también tuvo como candidato a Valentín Campa pero, como el partido no contaba con registro legal, su candidato no pudo competir formalmente).

En un México políticamente convulso, cuya sociedad dejaba en claro que ya no cabía en la familia revolucionaria, la existencia de un candidato único cuestionaba la legitimidad democrática y la capacidad de inclusión del sistema de partido hegemónico (Shapira, Y. 1977).

Fue en ese contexto que, en abril de 1977, ya como presidente, José López Portillo instruyó a su Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, a convocar a un gran diálogo con académicos, personalidades y partidos –con y sin registro–, para abrir cauce a la participación política de quienes hasta entonces habían sido excluidos. El producto de dicho diálogo fue una reforma constitucional y la Ley Federal de Organizaciones, Procedimientos y Procesos Electorales, mejor conocida como la LFOPPE, cuyos tres puntos centrales fueron:

Primero, que la noción de partidos políticos se incorporó a la Constitución, definiéndolos como entidades de interés público, porque si bien desde 1917 la Constitución preveía un régimen de gobierno democrático, republicano y federal, los partidos políticos se encontraban ausentes de su texto.

Segundo, se estableció el registro condicionado a los (“nuevos”) partidos políticos, estableciendo como únicos requisitos los de: contar con estatutos, declaración de principios y programa de acción; acreditar la realización de actividades políticas por lo menos durante cuatro años; representar una ideología política que formara parte de la “colectividad nacional” y; como requisito para mantener el registro, que la permanencia de los partidos quedaba sujeta a que lograrán al menos el 1.5% de la votación nacional. En su momento, estos cambios fueron de la mayor relevancia porque, hasta antes de esta ley, la solicitud de registro exigía la lista de afiliados, lo

que generaba suspicacias y desconfianza entre organizaciones políticas que habían padecido represión estatal.

Tercero, la modificación de la fórmula de integración de la Cámara de Diputados para contemplar 300 legisladores de mayoría relativa y 100 de representación proporcional significó, en la práctica, que por lo menos una cuarta parte de la Cámara estaría integrada por partidos de oposición, inyectando así un aire de pluralidad y representatividad al paisaje político institucional mexicano.

Adicionalmente, la LFOPPE contempló que todos los partidos recibieran prerrogativas (mínimas si se quiere) del Estado, incluyendo financiamiento, exenciones fiscales y franquicias postales. Se abrió también un pequeño espacio en los medios de comunicación para recrear una cierta dosis de pluralidad en los noticieros.

Fue bajo este manto que se dieron las elecciones de 1979, en las que la cosecha de la aún germinal transición política comenzó a rendir frutos. Se incluyeron en las boletas electorales tres nuevos partidos (PCM, PST y PDM), con lo que sumaron siete los partidos que contendieron y lograron refrendar su registro; por su parte, los tres principales lograron la siguiente votación: PRI 69.71%, PAN 10.79 y PCM 5.0. Todo esto se tradujo en que la cámara baja contara con 296 diputados priistas y 104 de oposición. Aunque seguía existiendo un partido que, en solitario, podía hacer su voluntad (Servín, E. 2018, 1a edición electrónica).

Sin embargo, lentamente, la nueva representación política comenzó a modificar el paisaje nacional. Ya en las elecciones presidenciales de 1982 los cambios se hicieron más notorios: en vez de un solo candidato a la presidencia hubo siete que representaban un amplio espectro ideológico. No obstante, la Comisión Federal Electoral –dependiente de Gobernación–, seguía siendo la responsable de la organización de los comicios. En ese esquema, la composición de la CFE negaba la posibilidad de una institución imparcial. Además, las cámaras del Congreso seguían calificando las elecciones (INE, 2019).

A pesar de lo anterior, y gracias a las reformas del 76-77, la diversidad cobró legitimidad; comenzó a ser viable ejercer las libertades y derechos, entrar en contacto con diferentes audiencias, hacer campaña y criticar al sistema, sin convertirse por ello en un traidor a la Revolución. De esa manera, poco a poco, se abrieron espacios a nuevas formas de pensar y ver las cosas.

No obstante, los cambios siguieron ocurriendo por goteo. En la elección presidencial de 1982, Miguel de la Madrid obtuvo casi 70% de los votos. Para la Cámara de Diputados el PRI ganó 299 de los 300 distritos, lo que hizo que las oposiciones contaran solo con 101 diputados. Por su

parte, en el Senado, donde aún no se incluía la representación proporcional, el partido del gobierno, con 65% de la votación ocupó el 100% de los escaños (INE, 2015).

Como lo muestran estos resultados, si bien el mapa político se iba transformando poco a poco, era claro que aún estábamos lejos de contar con condiciones suficientes para una contienda libre, confiable y auténtica. El despertar cívico surgido a raíz del sismo del 85, y la insuficiente respuesta por parte del Estado propició el surgimiento de un importante movimiento territorial asociado con los partidos de oposición y fue el catalizador de una nueva ola de reformas en 1986 (Leal, A. 2015).

Estas reformas incluyeron la ampliación de la representación proporcional en la Cámara de Diputados de 100 a 200 (aunque se mantuvo el acceso al Senado solo por mayoría relativa). También se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que estaría compuesta por 40 integrantes de mayoría y 26 de representación proporcional. Otro cambio importante fue que, por primera vez, se estableció una instancia jurisdiccional electoral: el Tribunal de lo Contencioso Electoral, aun cuando siguió teniendo un alcance limitado, ya que la calificación de las elecciones seguía a cargo de las Cámaras convertidas en Colegios Electorales.

Todavía entonces, lo cierto es que los ganadores y perdedores de los comicios se conocían de antemano, y el gran elector seguía siendo el presidente en turno. En suma, el sistema de transmisión del poder se alimentaba de un partido hegemónico, un titular del Ejecutivo con poderes metaconstitucionales, la debilidad de los partidos opositores, y de unas normas e instituciones electorales amalgamadas con la autoridad gubernamental.

Las elecciones de 1988 y la imparcialidad de las instituciones electorales

Las elecciones de 1988 significaron un parteaguas en la historia política de México, en gran medida por fracturas ocurridas al interior del PRI, inicialmente de la Corriente Democrática, que dio origen al Frente Democrático Nacional, liderado por Cuauhtémoc Cárdenas (al cual en su momento se sumó Heberto Castillo, candidato del Partido Mexicano Socialista). Las presencias de Manuel Clouthier por parte del PAN y de Rosario Ibarra de Piedra por el Partido Revolucionario de los Trabajadores también inyectaron dinamismo a la contienda.

Esta elección, si bien dejó en claro que las preferencias políticas de la sociedad podían cambiar y que eran diversas, también puso en evidencia las limitaciones del sistema y la necesidad de una ingeniería electoral más

profunda para superarlas. La presión social derivada del hecho de que por primera vez hubiera habido una auténtica competencia entre las diferentes fuerzas políticas y que, sin embargo, las reglas, procedimientos y responsables mostraran parcialidad e incapacidad para procesar con transparencia y certeza los resultados puso en evidencia la necesidad de impulsar más cambios y, sobre todo, cambios de mayor profundidad.

Después de una tensa campaña y una polarización innegable, los resultados oficiales fueron los siguientes: Carlos Salinas 50.36% de los votos; Cuauhtémoc Cárdenas 30.8, y Manuel Clouthier 17.07. Dichos resultados no solo fueron impugnados, sino que resultaron increíbles para franjas relevantes de la población.

En ese contexto, el resultado de la Cámara de Diputados fue muy importante pues el PRI apenas obtuvo la mayoría relativa, 260 diputados, mientras que el conjunto de los partidos de oposición se quedó con 240 escaños. En contraste, en el Senado, donde se eligieron dos senadores de mayoría por entidad, las cosas siguieron mostrando una gran asimetría: con el 51% de los votos, el PRI ganó en 30 de las 32 entidades federativas, obteniendo 60 de 64 senadores; mientras que el FDN, con 29%, solo ganó en el Distrito Federal y Michoacán, logrando apenas cuatro senadores.

Como se sabe, la elección del 88 también fue significativa porque, después del conflicto post electoral, el Ingeniero Cárdenas llamó a construir el Partido de la Revolución Democrática, fuerza que articularía a importantes corrientes de la izquierda mexicana durante más de 20 años (Campuzano, I. 2006).

Para hacer frente a este complejo escenario, con la intervención del gobierno y, desde el Congreso, con la participación del PAN y el PRI, se acordó un nuevo marco legal e institucional para las elecciones, creando dos nuevas instituciones: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral. El IFE sería el órgano del Estado responsable de organizar las elecciones: autónomo, dotado de una estructura descentralizada y un servicio civil de carrera. A diferencia de la Comisión Federal Electoral, cuya continuidad se había vuelto políticamente insostenible, el IFE tendría una integración más balanceada y equitativa. Si bien seguía siendo presidido por el Secretario de Gobernación y contaría con representantes del Poder legislativo y de los partidos, incluyó una novedad importante al considerar dentro de su Consejo General, las figuras de “Consejeros Magistrados”, nombrados por dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta del presidente. Se trató, por primera vez, de incluir personajes sin filiación partidista, que pudieran ser el fiel de la balanza.

Respecto al TRIFE, se le dieron mayores facultades que a su predecesor, el Tribunal de lo Contencioso Electoral: tendría una Sala Superior

y Salas Regionales, y sus sesiones debían de ser públicas. Sin embargo, si bien sus resoluciones no podían ser recurridas, todas aquellas que se dieran después de la elección podían ser modificadas por los colegios electorales, lo que representaba que se mantenía la auto-calificación de la elección como atribución de las cámaras.

Otro aspecto importante a destacar de estas reformas fue la creación del Registro Federal de Electores, que se incorporó al IFE como una Dirección Ejecutiva. Este fue el primer paso para contar con un padrón de electores confiable. Como contraste, esta reforma mantuvo al Senado impermeable a la representación de la diversidad.

Fue con estas reglas que se llevaron a cabo las elecciones intermedias de 1991 en las que el PRI se recuperó en forma notable: con el 61% de los votos logró 320 diputados. Por su parte, el PAN mantuvo una votación de 18%, que le valió para 89 diputados, y el PRD —que se presentó como tal por primera vez en una contienda— logró apenas el 8%, equivalente a 41 diputados. El resto de escaños fueron ocupados por el PFCRN (23), el PARM (15) y el PPS (12) (Murayama, C. 2013).

Sobre el nuevo IFE, podría decirse que salió bien librado de su primera prueba, en tanto que los votos se contaron con pulcritud. No obstante, las condiciones de la contienda seguían siendo asimétricas, en beneficio del partido hegemónico lo que llevó, en casos extremos de elecciones locales como en Guanajuato y San Luis Potosí, a que los conflictos se agravaran a tal grado que dieron pie a las llamadas *concertaciones*; que eran una salida política, al margen de la ley, y por ello no sustentable.

La construcción democrática en México fue un largo y tortuoso proceso, con transformaciones a veces por goteo y en ocasiones con reformas más ambiciosas. Fue así que, nuevamente, en 1993 se pactaron cambios al entramado legal en materia electoral.

Puede decirse, en suma, que la Reforma de 1993 fue importante en varios sentidos. Primero porque, aunque de manera limitada, abrió la posibilidad de que el Senado fuera impactado por la pluralidad política. Estaría compuesto por tres senadores de mayoría y uno de minoría por cada estado. Es decir, el 25% de la Cámara pasaría a manos de la oposición. En segundo término, porque, por fin, se acabó la auto-calificación de las elecciones por parte del Congreso, y las resoluciones del Tribunal se volvieron inatacables y definitivas. Asimismo, el financiamiento de los partidos se incluyó en la Constitución y se estableció, por primera vez, la obligación de presentar ante el IFE un informe de ingresos y gastos.

Adicionalmente, se emitieron lineamientos (no obligatorios) para la cobertura de las campañas por parte de los medios masivos, con lo que se

subsano, al menos parcialmente, la necesidad de que hubiera mayor equidad en la cobertura de las campañas electorales. Por último, se dio entrada a la figura de observadores electorales, y se establecieron las bases de lo que sería el Programa de Resultados Electorales Preliminares, con el propósito de atajar las suspicacias que generaba la tardanza en el conteo. Con estas normas, México se adentró en el complejo año de 1994, que comenzó con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

Las elecciones de 1994

El movimiento zapatista fue un acicate que llevó a trabajar de manera conjunta a todas las fuerzas políticas del país, con el propósito de generar las mejores condiciones posibles para la elección presidencial que estaba en curso.

El entonces Secretario de Gobernación, Jorge Carpizo, inició una serie de diálogos con todos los partidos, que derivaron en importantes reformas constitucionales y legales. Por una parte, el Consejo General del IFE, quedó integrado por el Secretario de Gobernación, dos representantes de la Cámara de Diputados y dos de Senadores (en cada caso, uno de mayoría y otro de primera minoría), un representante de cada partido político, así como por los seis consejeros ciudadanos que substituyeron a los consejeros magistrados que hubo hasta entonces (quienes ya no serían electos a propuesta del Presidente, sino directamente por dos terceras partes de la Cámara de Diputados). De todos ellos, solo los representantes de los poderes (5) y los consejeros ciudadanos (6) tendrían derecho a voto, lo que otorgó la mayoría a estos últimos.

También se estableció en la ley la obligación del Registro Federal de Electores de entregar las listas nominales a cada partido. Por primera vez se permitió la figura de visitantes extranjeros y se facilitó la labor de los observadores electorales; además, se amplió el plazo de los partidos para registrar a sus representantes de casilla, y se reformó el Código Penal, incluyendo un catálogo de delitos electorales y creando una fiscalía especializada en la materia. Con estas reglas electorales, y en medio de las tensiones provocadas por el movimiento zapatista y el asesinato de Luis Donaldo Colosio, México llegó a su cita con las urnas.

Los resultados del día de la elección fueron los siguientes: PRI 50%, PAN 27% y PRD 17%. En contraste con la elección del 88, en esta ocasión no hubo cuestionamientos a los resultados. Los cambios realizados habían rendido frutos. Sin embargo, había una asignatura pendiente, y así lo reconoció el propio presidente electo Ernesto Zedillo, al sostener que, si bien la elección había sido limpia y los votos se habían contado de forma fidedigna, las con-

diciones de la contienda habían sido inequitativas, lo mismo en el acceso y cobertura en medios, que en lo referente al financiamiento.

En efecto, según el informe de los consejeros ciudadanos, el PRI gastó 71% del total de dinero utilizado en la campaña presidencial, mientras que al PAN correspondió 18% y el PRD apenas el 6% (menos del 10% de lo que erogó el PRI). Los números fueron similares para las elecciones de senador, diputados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ante ello, y después de un tortuoso proceso de negociación, vino la más ambiciosa de las reformas (Político.mx, 2019).

1996 y la reforma por la equidad

Los años entre la elección y la nueva reforma no fueron sencillos. Por una parte, por la desconfianza que existía entre las fuerzas políticas: el PRD acusaba fraude en las elecciones de Tabasco y el PAN, en las de Yucatán. Adicionalmente, sucesos como la matanza de Aguas Blancas nublaban el panorama. A pesar de todo, los obstáculos lograron vencerse, y en octubre de 1996 se llegó a acuerdos que transformarían profundamente las normas, instituciones y procedimientos electorales.

Para empezar, se dio forma a una nueva integración del Consejo General del IFE: ocho consejeros más un presidente (electos por mayoría calificada de la Cámara de Diputados), serían los únicos con derecho a voz y voto. De ahora en adelante, los representantes de los partidos y de las fracciones parlamentarias sólo tendrían derecho a voz. Ello, junto con la salida del Secretario de Gobernación, significó la llamada ciudadanización del IFE.

A partir de esa reforma, los integrantes del Tribunal Electoral serían seleccionados por el Senado, ya no a propuesta del Ejecutivo sino de la Suprema Corte. Además, podría recurrirse al Tribunal por asuntos locales, y no solo federales como anteriormente. La elección —hay que subrayarlo— ya no sería calificada por los Diputados, sino por el Tribunal.

También se ajustó la fórmula de integración de la Cámara de Diputados para que nadie pudiera tener más del 8% de escaños de sobrerrepresentación. Y de ahora en adelante, la Cámara Alta quedaría compuesta por 128 integrantes: dos de mayoría, uno de primera minoría por entidad, y 32 más vía una lista nacional de representación proporcional.

De este modo se avanzó en la imparcialidad de los procesos y los órganos electorales. Y algo muy importante, se amplió el presupuesto público y el acceso a medios, estipulándose que el financiamiento público sería preeminente al privado. De este modo, se buscó transparentar el uso de

recursos, mejorar la equidad en la contienda, y evitar que los partidos fueran dependientes de los poderes fácticos o las organizaciones criminales.

La fórmula para repartir los recursos fue que el 70% se otorgaría de acuerdo con los votos obtenidos y el 30% se dividiría por igual entre todos los partidos. Por supuesto, se refrendó la prohibición de recibir dinero del extranjero, dependencias públicas, iglesias o empresas.

El acceso a los medios también se transformó, ya que por fin los partidos contaban no sólo con acceso a los tiempos oficiales, sino con una bolsa que les permitía comprar espacios de radio y televisión. Lo anterior multiplicó y diversificó la presencia mediática de las diferentes opciones políticas.

Por último, pero no menos importante, también se estableció que los habitantes del Distrito Federal por fin podrían elegir a su Jefe de Gobierno, así como a los jefes de las 16 delegaciones.

En materia de acceso a los medios, las reformas fueron igualmente estratégicas. Multiplicaron la presencia de los partidos en los llamados tiempos oficiales; en la medida en que el financiamiento del Estado amplió su capacidad de comprar, como nunca antes, espacios en radio y televisión; e incluso, tener mayor presencia en los noticiarios. Por su parte, los legisladores, tomando en cuenta la experiencia de 1994, llevaron a la ley la obligación del IFE de entregar a la CIRT, al inicio de la campaña electoral, unos lineamientos en los que se establecía el comportamiento que se esperaba de los medios de comunicación. En el mismo sentido se estableció la obligación del IFE de hacer un monitoreo de dicho comportamiento para darlo a conocer al público. Se buscó, en suma, —sin afectar la libertad de expresión— crear un contexto de exigencia a los medios para lograr un trato más equilibrado hacia las diferentes opciones políticas.

Tomando esas dos poderosas palancas —dinero y acceso a los medios— los legisladores lograron en buena medida equilibrar el terreno de juego. Y quizá sea esa dimensión la más relevante de aquella reforma, porque, si bien en 1994 se habían contado con pulcritud los votos, las condiciones de la competencia habían seguido siendo dramáticamente inequitativas.

De ese modo, bordando sobre lo hecho en años previos, y a partir de equilibrar el acceso al financiamiento y a los medios, los legisladores lograron construir la pieza que faltaba: a saber, la equidad en la contienda (Becerra Chávez, 1996).

Fue así que, durante un lapso de 20 años, el sistema político mexicano fue capaz de erigir dos de los pilares fundamentales para toda democracia: pluralismo político y competencia en las elecciones. Pasamos de tener, por un lado, un sistema de partido hegemónico, como en su momento lo llamó Giovanni Sartori, a un sistema de partidos plural y; por el otro lado,

transitamos de tener elecciones sin competencia, a elecciones cada vez más competidas. En pocas palabras: en dos décadas se consiguió desmontar un sistema autoritario de gobierno para erigir una germinal democracia.

Así, se podría argumentar, concluyó un proceso de transición democrática, que permitió que en las elecciones de 1997 se contaran bien los votos y las condiciones de la contienda fueran equitativas, imparciales y competidas. Con nuevas reglas e instituciones, por ejemplo, el Ingeniero Cárdenas ganó la Jefatura de Gobierno del entonces Distrito Federal; el PAN triunfó en los comicios para elegir gobernadores en Nuevo León y Querétaro, y se llegó a un escenario en el que ninguna fuerza política tuvo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Todo esto como antecedente de lo que ocurrió en el 2000, cuando México vivió la primera alternancia en la Presidencia de la República después de 71 años.

Para ilustrar la dimensión del cambio, vale la pena señalar que, si en 1977 solo cuatro municipios eran gobernados por la oposición y en 1988 esa cifra se había elevado a 39 y, antes del 2 de julio de 2000, eran 583 los ayuntamientos encabezados por partidos diferentes al PRI. Y si en 1977 el PRI tenía mayoría calificada de votos en los 31 congresos locales, en 2000 esa situación solo se presentaba en uno.

Ahora bien, la democracia electoral, como toda construcción social, es perfectible. De ahí que los cambios hayan continuado (y seguramente continuarán) después de las reformas del 96 y la alternancia en el 2000, como sucedió en 2007, cuando después de la polarizada elección de 2006, se estableció la prohibición a los particulares, de comprar tiempos en radio y televisión destinados a influir en las preferencias electorales. O cuando en 2014, en el marco del Pacto por México, la equidad de género en las candidaturas se estableció como obligación, permitiendo que hoy exista paridad entre hombres y mujeres en la Cámara de Diputados y el Senado (Sede, O. 2014).

Vale la pena destacar que se ha tratado de un proceso largo y a veces tortuoso, en el que, no obstante, la constante ha sido el diálogo y la capacidad de construir acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas, en pro de la democracia.

Esos cambios, que iniciaron inyectando una dosis de pluralidad al Congreso en 1977, hoy han tomado la forma de una vigorosa democracia, que se asemeja a la democracia monitorizada de la que habla John Keane (2018), caracterizada por “el rápido crecimiento de muchas clases de mecanismos extraparlamentarios de escrutinio del poder”, que someten “a una vigilancia permanente a políticos, partidos y gobiernos elegidos, les complican la vida, cuestionan su autoridad, los obligan a cambiar su orden de prioridades... y en ocasiones [...los] hunde en el descrédito”.

Se trata de un proceso en el que, si bien los congresos y los partidos políticos siguen siendo más que relevantes en el debate público, las organizaciones civiles, la academia, los expertos, los órganos constitucionales autónomos, los grupos empresariales, de consumidores y los activistas, por señalar algunos, han adquirido cada vez más capacidad de vigilar e incidir en las decisiones de los poderes tradicionales. Y en el que las exigencias y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas son cada vez más fuertes.

La paradoja es que, como se verá a continuación, a pesar de lo anterior, franjas importantes de la población mexicana expresan muy poco aprecio por la democracia. La pregunta entonces es: si México ha construido un sistema electoral confiable, con condiciones de equidad en la contienda, imparcialidad en la calificación de la elección y respeto a la voluntad ciudadana expresada a través del voto ¿por qué existe tan poco aprecio por el régimen democrático?

En este ensayo se propone que el desencanto de buena parte de la sociedad con la democracia no tiene que ver con las condiciones del sistema electoral, es decir, del régimen democrático, sino con que al trípode de la convivencia democrática plena le faltan el desarrollo equilibrado de dos piezas fundamentales: derechos sociales y Estado de derecho (CONEVAL, 2018).

En efecto, aunque hemos avanzado mucho en libertades políticas, no ha ocurrido lo mismo en términos de derechos sociales –satisfactorios materiales– por lo que la brecha que existe entre los grupos más favorecidos y los que lo han sido menos nos lacera. La mitad de la población vive en pobreza y tiene escasas posibilidades de salir de ella, ya que la movilidad social es muy limitada; además de que la riqueza y el ingreso están altamente concentrados, lo que dificulta la cohesión social. Aunado a lo anterior, el déficit de Estado de derecho tiene un impacto negativo en nuestra convivencia democrática en la medida en que se traduce en impunidad y falta de confianza en las autoridades y los gobiernos, por más que hayan sido electos democráticamente.

La democracia y sus retos

La edición 2017 de Latinobarómetro señala que México es, junto con Honduras y Guatemala, el país de la región donde la población expresa menor aprecio por la democracia. Como ejemplo de ello, ante la afirmación de que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, solo el 46% respondió estar de acuerdo. En contraste, en Uruguay y Venezuela, los porcentajes de aprecio por la democracia fueron de 68 y 77%, respectivamente, y, en América Latina, el promedio fue de 56%.

En cambio, prácticamente uno de cada cinco mexicanos (el 17%) está de acuerdo con la afirmación de que “en algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático” lo que contrasta con la respuesta en países como Colombia, Honduras y Costa Rica, en los que esta opinión no llega al 10%.

Además, según el mismo informe, la confianza en los partidos políticos es la más baja de la lista de instituciones de la democracia. Sólo un 15% de los latinoamericanos confía en los partidos políticos pero, en el caso mexicano, únicamente es el 9%, el nivel más bajo en los últimos 22 años. Resulta irónico si se considera que los partidos son pieza indispensable del engranaje democrático.

Respecto al grado de satisfacción con la democracia, México también destaca por encontrarse entre los más bajos: solo 18% expresó estar satisfecho, contra una media latinoamericana de 30%.

Hay otro indicador preocupante: A la pregunta: “en una escala de 1 a 10 donde 1 es no democrático, y 10 es totalmente democrático, ¿dónde ubica usted a su país?”, México tiene una de las puntuaciones más bajas (4.7). Por debajo de nosotros sólo se encuentran El Salvador y Brasil, ambos con 4.4. No deja de sorprender este dato si se considera que México cuenta con un sistema electoral que garantiza elecciones imparciales, confiables y transparentes, y que permite la rotación en el poder de forma pacífica y ordenada (Woldenberg, J. 2017).

Pendientes en materia de derechos sociales

Como ya se ha dicho, en México la población tiene expectativas sobre la democracia que van más allá de una forma de gobierno, pues la ve como plataforma para mejorar sus condiciones de vida. No puede uno dejar de preguntarse: ¿por qué si después de varias décadas y mucho esfuerzo México ha construido una democracia confiable, existe tan poco aprecio por la misma entre la población?

La desfavorable opinión que la opinión pública tiene sobre nuestra democracia está relacionada con condiciones estructurales que no han sido modificadas, y que se refieren al mundo material –es decir, las condiciones sociales en las que la gente vive-, y a un tema de justicia, que se vincula al Estado de derecho. Sin pretender ser exhaustivos, y más a manera de apunte, a continuación, se presentan algunos aspectos de nuestro país que pueden estar nutriendo este desencanto, que quizá debería abordarse más como un “desencanto en democracia” que como un “desencanto con la democracia”, aunque esto último también puede suceder (Ibarra, D. 2017).

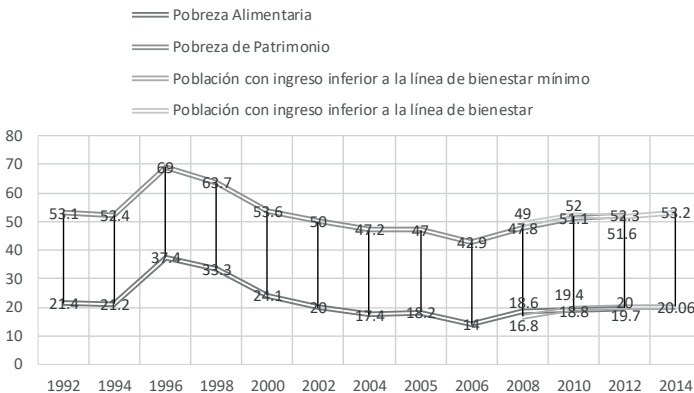
Puede argumentarse que un descontento o falla estructural de México, visto como un sistema, tiene que ver con la fractura social que se expresa en la pobreza, la desigualdad y la falta de movilidad social, que se enmarca también en el estancamiento económico de los últimos 30 años (Castañeda, 2017).

Pobreza

Respecto a la pobreza, es decir, “la carencia de recursos y acceso a oportunidades que excluye tanto a individuos como a grupos de los niveles mínimos deseables de bienestar” (Colmex, 2018), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social estima que el 53% de la población vive por debajo de la línea de bienestar. Es decir, más de 50 millones de mexicanos viven en pobreza. Resulta preocupante que el porcentaje no solo no está disminuyendo, sino que creció en el periodo de 2006 a 2014, al pasar de 42.9% a 53.2%.

Lo anterior significa que uno de cada dos mexicanos no tiene un ingreso suficiente para cubrir sus necesidades básicas, desde vivienda, transporte y vestido y, en el caso extremo, más de 7 millones que viven en pobreza alimentaria, es decir, que literalmente padecen hambre.

Gráfica 1. Evolución de la pobreza por ingresos, 1992-2014

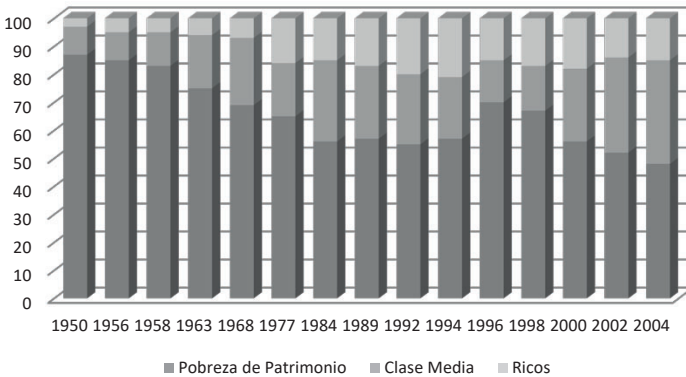


Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2018) *Datos Abiertos de México*. Disponible en: <https://goo.gl/pwPXy4>

Para incluir una perspectiva histórica, la Gráfica 2 muestra que entre 1950 y 1984 existió una expansión sostenida de la clase media provocada por la reducción de la pobreza, y que en el periodo de 1984-1996 –coincidente con

la primera implantación del modelo neoliberal- se benefician sobre todo los sectores más ricos. A partir de entonces, se trata de años en los que el tránsito a un régimen democrático no generó una sociedad más justa y equitativa. Esto es lamentable y en buena medida explica el desencanto. Y también por desgracia constata que la democracia no es una “varita mágica” para generar crecimiento o disminuir la pobreza, sino una forma de gobierno –con reglas de acceso y rotación en el poder por la vía pacífica- que puede o no contribuir a la construcción de una sociedad más justa.

Gráfica 2. Población por Clases Sociales en México 1950-2004



Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2018) Datos Abiertos de México. Disponible en: <https://goo.gl/pwPXy4>

Desigualdad

Otro elemento estructural que ha afectado a nuestra democracia es la desigualdad. Junto con Brasil, México es uno de los países en los que es mayor el contraste entre ricos y pobres. Como sociedad, la desigualdad se ha incrementado aún en las etapas de mayor crecimiento económico y esto no va de la mano con una sociedad democrática (Vázquez, M. 2018).

La permanencia de la mitad de la población en situación de pobreza y la profunda desigualdad que divide y fractura a la sociedad mexicana están en la base del desprestigio de nuestra democracia, que no ha sido capaz de generar un “nosotros” incluyente.

Durante los últimos casi 40 años, la distribución del ingreso no ha cambiado. La Tabla 1 muestra que, entre 1981 y 2010, se mantuvo la tendencia en la que mientras el 10 por ciento más pobre de la población tiene alrededor del 1.5% de ingreso nacional, el 10 por ciento más rico, tiene casi el 40%.

Tabla 1. Participación porcentual en el ingreso total según deciles de hogares ordenador por ingreso per cápita

Deciles	1981	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2002	2004	2006	2008	2010
I	1.6	1.4	1.4	1.3	1.4	1.2	1.2	1.5	1.5	1.4	1.6	1.5	1.5
II	2.8	2.5	2.5	2.3	2.5	2.2	2.2	2.5	2.7	2.6	2.8	2.5	2.9
III	3.6	3.4	3.3	3.2	3.4	3.2	3.2	3.5	3.7	3.6	3.7	3.6	4.0
IV	4.5	4.3	4.3	4.1	4.3	4.3	4.2	4.6	4.6	4.5	4.7	4.6	4.9
V	5.8	5.4	5.3	5.2	5.4	5.4	5.4	5.6	5.7	5.6	5.7	5.7	6.0
VI	7.3	6.7	6.6	6.5	6.7	6.7	6.7	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.3
VII	9.4	8.4	8.3	8.3	8.4	8.5	8.5	8.7	8.6	8.6	8.6	8.7	9.0
VIII	12.1	10.8	11.0	10.9	11.0	10.9	11.0	11.2	11.0	11.1	11.0	11.2	11.5
IX	16.8	15.4	15.9	15.7	15.7	15.7	16.0	16.0	15.8	15.7	15.7	15.8	15.9
X	36.1	41.7	41.6	42.5	41.2	41.9	39.3	39.3	39.3	39.9	39.3	39.1	37.0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2019) *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* en los años considerados.

Y la situación empeoró durante los últimos años. De acuerdo con el INEGI (2017), en 2016 los tres deciles de ingreso más altos de la población concentraron el 63.3% de los ingresos corrientes totales, mientras que los tres deciles de ingreso más bajos participaron con apenas el 9% del ingreso.

Esto quiere decir que, mientras que los hogares del decil más bajo debieron sobrevivir con un ingreso mensual de 2,722 pesos, los del decil más alto dispusieron de 56,285 pesos (ver Tabla 2), lo que representa que el decil de la cima tuvo 21 veces el ingreso del de la base.

Tabla 2. Ingreso corriente promedio trimestral por hogar en deciles 2008 a 2016

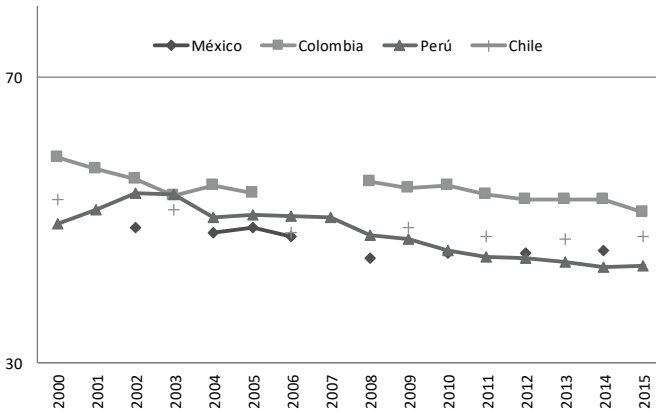
Deciles	MCS-ENIGH 2008	MCS-ENIGH 2010	MCS-ENIGH 2012	MCS-ENIGH 2014	MCS-ENIGH 2016
Nacional	46 901	43 931	42 115	42 157	43 036
I	6 270	6 111	5 920	6 288	6 820
II	12 318	11 707	11 310	11 731	12 350
III	17 230	16 285	15 750	16 062	16 677
IV	22 162	20 876	20 326	20 336	21 029
V	27 599	26 098	25 357	25 258	25 920
VI	34 228	32 400	31 502	31 030	31 650
VII	43 037	40 352	39 343	38 489	38 841
VIII	55 119	52 028	50 494	49 463	49 218
IX	76 315	72 580	69 321	68 386	67 034
X	174 735	160 872	151 828	154 524	160 820

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2019) *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* en los años considerados.

Lo más preocupante es que la desigualdad es aún mayor si se analiza la distribución de la riqueza. De acuerdo con el Centro de Estudios Espinosa Yglesias en su estudio “El México del 2018, el 10% de la población más acomodada, concentra 65% de la riqueza total neta. Y cuando se observa con mayor detalle, la situación se agrava, ya que, por ejemplo, ese mismo 10% concentra el 85% de los activos financieros del país (Delajara, M. 2018).

El índice de Gini confirma que somos el país más desigual de quienes conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, aunque, como se observa en la gráfica 3, en países como Colombia o Brasil, la concentración del ingreso es mayor que en México.

Gráfica 3. Evolución histórica del Índice de Gini



Fuente: Banco Mundial (2018) Índice de Gini. Disponible en: <https://goo.gl/y2jfck>

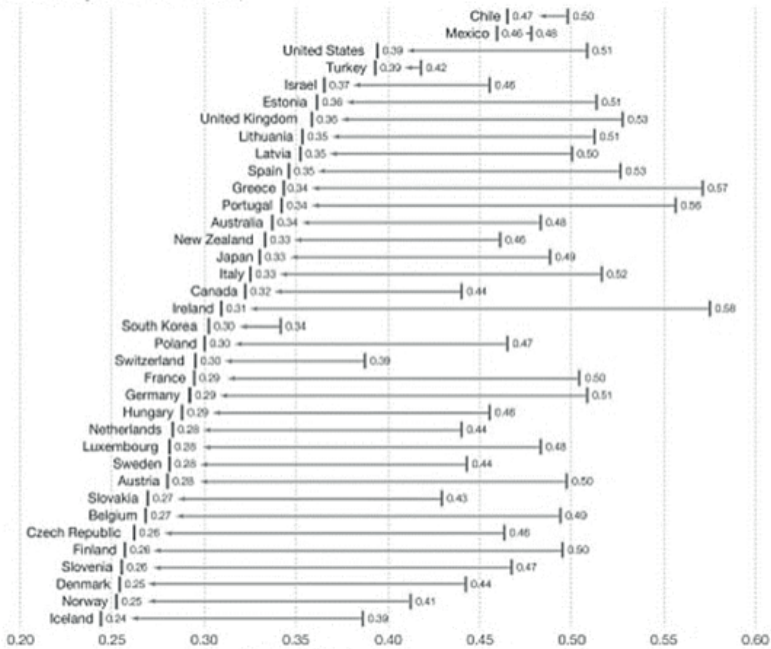
La política fiscal como instrumento redistributivo

Esto quiere decir que la utilización de instrumentos como la política fiscal no ha tenido, en el caso de México, efectos redistributivos. Aunque, en teoría, el sistema fiscal podría permitirle al Estado redistribuir recursos y atemperar las desigualdades, en el caso de México dicha política ha tenido un efecto casi nulo en la desigualdad del ingreso.

Por ello, mientras que, de acuerdo con la OCDE (Gráfica 4), en países como la República Checa, Dinamarca o Irlanda la política fiscal contribuyó a reducir la desigualdad de ingreso, respectivamente, de 0.46 a 0.26, de

0.44 a 0.25 y de 0.58 a 0.31, en México ha tenido un impacto mínimo, de 0.48 a 0.46 (menos de 5%).

Gráfica 4. Índice de Gini, evolución histórica



Fuente: Roser, M, *Inequality of Income before and after redistribution*. Disponible en: <https://goo.gl/2xwY4s>

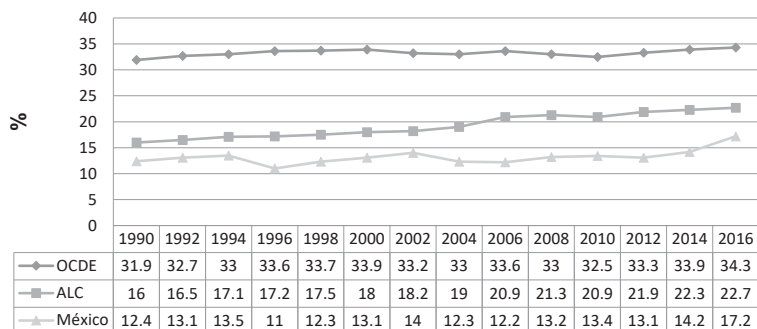
Lo anterior también se explica por la debilidad fiscal del Estado mexicano, que es profunda y recurrente, y que requiere de una cirugía mayor para que pueda cumplir su función. Como lo muestra la gráfica 5, mientras que en 2016 los países de la OCDE recaudan como ingresos fiscales, en promedio, el 34.3% de su PIB, México apenas recauda el 17.2%.

Algo similar ocurre con los impuestos a bienes y servicios, a ingresos y utilidades, y con las contribuciones a la seguridad social, donde México recauda la mitad que el promedio de la OCDE (y también se encuentra por debajo del promedio de América Latina, que es de casi 23%).

Esto significa que México genera apenas la mitad de los ingresos fiscales con los que cuentan los países de la OCDE, los cuales suelen ser usados para promover cierto grado de igualdad de oportunidades y generar bienestar social. En este sentido, para avanzar hacia una mayor justicia

social, debería ampliarse de manera sustantiva la capacidad recaudatoria y redistributiva del Estado mexicano, así como ir construyendo, una reestructuración progresiva del gasto.

Gráfica 5. Total de ingresos tributarios



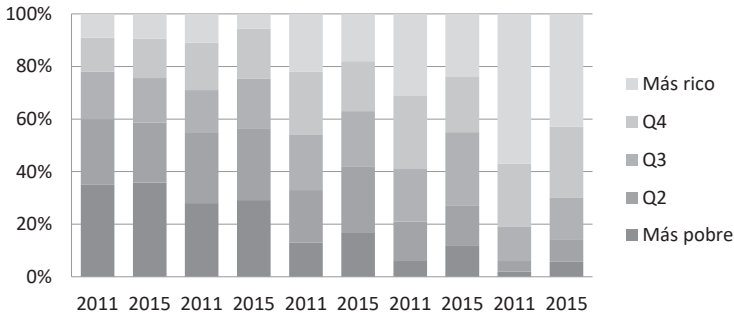
Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2016) *Estadísticas Tributarias de América Latina*, 1990-2016. Disponible en: <https://goo.gl/hwMV8x>

Falta de movilidad social

Aunado a lo anterior –pobreza, desigualdad, y debilidad de un Estado redistributivo–, la evidencia indica que la igualdad de oportunidades difícilmente permea entre la población de menores ingresos, y que la movilidad social es limitada. Así lo señala la encuesta de El Colegio de México (EMOVI, 2015), que indica que, si uno nace en el quintil de más bajo ingreso, la probabilidad de mantenerse ahí es del 36%, mientras que, si uno nace en el quintil más alto, es del 43%. Pero más grave aún resulta el hecho de que, existen fuertes barreras a la movilidad ascendente: para una persona que nace en el quintil más pobre la probabilidad de transitar al quintil más alto es de solo 9.5% (Ver Tabla 3).

Esto explica por qué “en México, siete de cada 10 mexicanos que nacen en la pobreza se quedan pobres toda su vida” (De la Torre, 2018). En México, origen es destino; el futuro de una persona está más determinado por el hogar donde nació, que por el mérito propio y el esfuerzo individual. El siguiente gráfico representa el estado de la movilidad social en México en 2011 y 2015. El eje x muestra el quintil más pobre (quintil 1) al quintil más rico (quintil 5).

Tabla 3. El estado de la movilidad social en México en 2011 y 2015



Fuente: Elaboración propia con base en Colmex (2015) *Encuesta Nacional de Movilidad*. Disponible en: <https://goo.gl/6KzNMP>

También existe un componente racial en la desigualdad. De acuerdo con el mismo estudio del Colmex, “en México, color de piel está relacionado con estatus socioeconómico. A mayor riqueza del hogar mayor el porcentaje de personas con piel más clara.” Aún más, la EMOVI también concluye que las “personas con color de piel más oscuro presentan menor movilidad social que personas con tono de piel más claro (...) Los que nacen pobres (quintil 1): 44% de color oscuro sigue siendo muy pobre (mismo quintil), pero solo 20% si nacieron con tono de piel más claro.” Es decir, mientras más claro el color de la piel, mayores las probabilidades de ascender en la escala social. Así de fuerte, y así de condicionante.

Además de la pobreza y la desigualdad, existe otro elemento que puede explicar el descontento en democracia, y que retomando el Latinobarómetro se expresa como descontento con la democracia: El Estado de derecho, que es la otra pieza que soporta la convivencia social, y que, en el caso mexicano, es endeble.

Estado de derecho

Para nadie es un secreto que, de 2008 a nuestros días, la violencia y la inseguridad han sido de los problemas que más lastiman a la sociedad mexicana. Esto responde en gran medida a la debilidad institucional de las corporaciones de seguridad, especialmente a nivel local, así como al mal desempeño de las instancias de procuración y administración de justicia. Tiene que ver también con que el Estado Mexicano está haciendo frente al

crimen del siglo XXI, con herramientas legales y un diseño institucional del siglo XX.

De acuerdo con el Índice estatal de desempeño de procuradurías y fiscalías 2018, en nuestro país, la probabilidad de que un delito se denuncie y esclarezca es de 1.14% (Zepeda, 2017). Se trata sin duda de una cifra alarmante, que tiene que ver, como se dijo, con la falta de capacidades institucionales, especialmente a nivel estatal.

Para ilustrar dichas insuficiencias en el aparato de administración y procuración de justicia, en este ensayo se retoman algunos datos del Índice Global de Impunidad IGI-MEX 2018: “México tiene cuatro veces menos jueces y magistrados que el resto del mundo (3.9 frente a 16 por cada cien mil habitantes)” (Le Clerq y Sánchez, 2018).

En el ámbito de las procuradurías y las corporaciones policiacas, el escenario no mejora: hay apenas 3.53 agencias y 6.27 agentes del ministerio público por cada 100 mil habitantes (Le Clerq y Sánchez, 2018). Esto sin dejar de mencionar las grandes disparidades que existen, ya que mientras estados como Chihuahua tienen 24.8 agentes por cada 100 mil habitantes, en Sonora y Puebla apenas hay 2.3 y 2.5, respectivamente (Zepeda, 2017).

En cuanto a la existencia de policías estatales profesionales se estima un déficit del 50%, ya que “el estado real de fuerza operativo es de 120,001 policías estatales (y) México necesita un estado de fuerza real operativo de 235,944 elementos.” (Le Clerq y Sánchez, 2018).

De acuerdo con Zepeda (2017) “una vez que un presunto responsable es puesto a disposición de un juez, la probabilidad de que reciba una resolución judicial adversa (como una sanción) es mayor a 70%”, por lo cual concluye que el verdadero cuello de botella se encuentra en la procuración, más que en la administración de justicia.

En todo caso, y considerando lo anterior, no sorprende que la gran mayoría de los delitos no se denuncie; que existan altos márgenes de impunidad en el país, y que la ciudadanía se sienta preocupada y desencantada.

Porque la justicia y el Estado de derecho son piezas indispensables de la seguridad ciudadana y de una convivencia social armónica. Y su ausencia, sin duda, contribuye al descontento con la democracia.

En este sentido, es importante destacar que el esfuerzo de los últimos 6 años por implementar el Nuevo Sistema de Justicia Penal –que supone juicios orales y mecanismos alternativos de solución de controversias- parece estar rindiendo frutos, si bien aún es necesario consolidar su operación.

Como ejemplo de ello, entre 2015 y 2017 ha disminuido el número de reclusos sin sentencia, que pasó de 35.7% a 27.7%, lo que ha contribuido

a reducir la sobrepoblación en penales y a mejorar las condiciones del sistema penitenciario. También ha aumentado el porcentaje de sentencias condenatorias de 74.89% a 83% (Le Clerq y Sánchez, 2018:10). Así mismo, ha aumentado el número de peritos del ministerio público por cada cien mil habitantes, de 1.73 a 2.85, incremento que, aunque marginal, va en la dirección correcta ya que se trata de un aspecto indispensable para lograr una investigación científica en la que las pruebas y la evidencia estén por encima de las confesiones (muchas veces forzadas), como actualmente sucede en la mayoría de los casos (Le Clerq y Sánchez, 2018:10).

No obstante, todavía hay mucho camino por andar, y se requiere invertir y dar prioridad a la transformación del sistema de justicia penal, así como a todo el entramado institucional que da soporte al Estado de derecho, especialmente a nivel local.

Conclusiones

Entre 1976 y 1996, México transitó de un sistema de partido hegemónico -con ganadores y perdedores predeterminados-, a un auténtico sistema democrático y pluripartidista, con elecciones competitivas, equitativas y confiables.

Este proceso comenzó en los municipios y el Congreso (especialmente en la Cámara de Diputados), y fue permeando a todo el entramado institucional, fortaleciendo la división de poderes y generando nuevos pesos y contrapesos entre los poderes y órdenes de gobierno.

Dicho proceso tuvo tres grandes momentos. El de 1976-77, que dio paso a la inclusión de fuerzas políticas opuestas al partido hegemónico que hasta entonces habían estado excluidas. El de 1988, en el que se sentaron las bases de una autoridad electoral imparcial -el IFE. Y finalmente, el de 1996, cuando se consolidaron las bases para inyectar equidad a la contienda electoral, y garantizar un piso parejo para la competencia entre partidos.

En clave de transición, se fue construyendo un auténtico sistema de partidos, con organizadores y procesos confiables, elecciones competidas, y un proceso que garantiza el respeto al voto.

Hoy, es innegable que el voto popular determina quién entra y quién sale de los espacios de representación. Existen reglas, procedimientos e instituciones electorales que permiten que la ciudadanía sea el actor determinante en la toma de decisiones.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, la población expresa un desencanto con la democracia. De acuerdo al Latinobarómetro, México es uno de los países de América Latina donde menos aprecio por la democracia existe.

Explicaciones respecto a esta desafección a la democracia pueden ser varios. Los ejercicios de correlacionarlos con la trayectoria seguida por la administración del presidente Peña Nieto, que inicia con una agenda de 11 reformas conocida como el Pacto por México y termina con una agenda de inseguridad, violencia y corrupción, aún no son conclusivas.

Los ejercicios para realizar un balance de perspectiva amplia pueden pasar por valorar desde temas como el desempeño de gobierno, régimen de partidos y democracia; participación social, problemas públicos y políticas públicas; Parlamento abierto, agenda pública del Congreso, transparencia y rendición de cuentas.

En este ensayo se ha argumentado que dicha situación no tiene tanto que ver con el sistema electoral o la democracia como régimen de gobierno, sino -de forma primordial-, con factores asociados a fallas estructurales del Estado Mexicano, marcadamente aquellas relacionadas con la pobreza, la desigualdad y la falta de movilidad social, por un lado, y con el Estado de derecho y la impunidad por el otro.

En este sentido, las piezas que sostienen nuestra convivencia están fracturadas. Más de la mitad de la población en México carece de medios suficientes para satisfacer sus necesidades. Aunado a ello, hay un fuerte componente de desigualdad que impide la construcción de un “nosotros” incluyente, a partir del ascenso social basado en el mérito y el esfuerzo propios.

Este desencanto puede estar relacionada con una interpretación equivocada de la democracia, que es un régimen de gobierno y no necesariamente resuelve otros problemas como la falta de crecimiento económico o la inseguridad, variables que dependen de políticas públicas que trascienden las reglas de acceso y ejercicio del poder político.

Pero más allá de concepciones, aquí se ha argumentado que el desencanto con la democracia en México tiene que ver con la frustración que generan dos piezas de la convivencia social. A saber, la mejora y satisfacción de condiciones materiales -el no padecer hambre y poder cubrir las necesidades básicas de bienestar-, y aquellas relacionadas con la justicia y el Estado de derecho, donde en teoría, las leyes deberían impedir que el fuerte abuse del débil, y que el débil se encuentre desprotegido ante los abusos del poderoso.

En suma, si queremos avanzar en la consolidación democrática y en el aprecio por la democracia, es indispensable que avancemos en la construcción de un México más igualitario, en el que la riqueza y el ingreso se repartan mejor, y en el que la justicia deje de ser una aspiración, y se vaya

convirtiendo –así sea paulatina, pro tangiblemente– en una realidad para cada vez más mexicanas y mexicanos.

Bibliografía

- Banco Mundial (2018). Índice de Gini.
- Becerra, P. J. (1996). La Reforma Electoral de 1996. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Disponible en: <http://bit.do/fcq99>
- Campuzano, I. (2006). Las Elecciones de 1988. Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, 207-241. Disponible en: <http://bit.do/fcraY>
- Castañeda, D. (2017). *Treinta años de estancamiento económico*, en Nexos, México.
- Colmex (2015). Encuesta Nacional de Movilidad, México.
- Desigualdades en México* (2018). El Colegio de México, Red de estudios sobre desigualdades.
- CONEVAL. (2018). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Obtenido de Evaluación de Programas Sociales: Disponible en: <http://bit.do/fcq9U>
- _____ (2018) Datos abiertos de México, México. (2019) *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, México.
- _____ (2019). Evolución de las líneas de pobreza por ingresos. Obtenido de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: Disponible en: <http://bit.do/fcrdc>
- Delajara, M. (2018). El México del 2018, Movilidad Social para el Bienestar. México. Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Disponible en: <http://bit.do/fcqTU>
- Ibarra, D. (2017). *Derecho y Buen Gobierno. México: LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados*. Disponible en: <http://bit.do/fcqTH>
- INE (2015). Elecciones en México 1979-2015. Obtenido de Elecciones en México 1979-2015: Disponible en: <http://bit.do/fcrcn>
- _____ (2019). Historia del Instituto Nacional electoral. Obtenido de Instituto Nacional electoral: Disponible en: <http://bit.do/fcrdA>
- Keane, J. (2018) *Vida y Muerte de la Democracia*, México, FCE, INE.
- Latinobarómetro (2017) *Informe 2017*, Santiago de Chile.
- Leal, A. (2015). De pueblo a sociedad civil: el discurso político después del sismo de 1985. Horizontal, pág. sp. Disponible en: <http://bit.do/fcrb5>

- Le Clerq y Sánchez (2018). *La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018*, México, Fundación Universidad de las Américas, Puebla.
- Lujambio, A. (2018). *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E, Varios, No. 67 (UNAM).
- Murayama, C. (2013). *La observación electoral en México: de la democratización a la consolidación democrática*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1-36.
- OCDE (2016). *Estadísticas Tributarias de América Latina, 1990-2016*.
- Político.mx. (2019). *AMLO y el EZLN, del encuentro en 1994 al desencuentro con la 4T*. Político.mx, pág. Disponible en: <http://bit.do/fcrau>
- Roser, M. *Inequality of Income before and after redistribution*
- Sede, O. (2014). *Con la paridad electoral, México avanza hacia la igualdad entre mujeres y hombres*. México: ONU Mujeres. Disponible en: <http://bit.do/fcq9Z>
- Servín, E. (2018). *La oposición política: Otra cara del siglo XX mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica. Disponible en: <http://bit.do/fcrc3>
- Shapira, Y. (1977). *México: el impacto de la protesta estudiantil de 1968 sobre el reformismo de Echeverría*. *Revista de Estudios Interamericanos y Asuntos Mundiales*, 557-580.
- Vázquez, M. (2018). *La desigualdad global contenida en México*. *Revista Nexos*. Febrero de 2018. Disponible en: <http://bit.do/fcqTq>
- Woldenberg, J., Ricardo Becerra y Pedro Salazar (2000). *La mecánica del cambio político en México*, Ed. Cal y Arena.
- Woldenberg, J. (2017). *Los retos de la democracia*. *Quórum*. *Revista de pensamiento*, 63-71. Disponible en: <http://bit.do/fcq9N>
- World Justice Project (2018). *Índice de Estado de Derecho en México 2018*. Disponible en: <http://bit.do/fcrdR>
- Zepeda, G. (2018). *Índice estatal de desempeño de procuradurías y fiscalía 2018*, Impunidad Cero, México.

Segunda parte:
La democracia y el Congreso

FACULTADES EXCLUSIVAS DE CADA CÁMARA DEL CONGRESO MEXICANO¹

ISRAEL PALAZUELOS COVARRUBIAS²

Introducción

En México, el Poder Legislativo federal se deposita en el Congreso de la Unión que se conforma por la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Al tener una asamblea integrada por dos cámaras se habla de un poder de naturaleza bicameral en el que la mayor parte de las funciones son compartidas, pero también, en el que cada una tiene ciertas facultades diferenciadas.

Este ensayo, fundamentalmente descriptivo, presenta diversos elementos sobre las facultades exclusivas de cada cámara en el congreso para, a partir de la revisión de su evolución, plantear una posible prospectiva. El estudio se centra en las fracciones que se enumeran en los artículos 74 y 76 de la Constitución mexicana. Como se verá, los distingue de otras atribuciones del Legislativo y les da un seguimiento histórico y de cambio legal.

Para hablar de facultades exclusivas, el presente texto inicia con una descripción del sistema bicameral. A partir de un breve repaso histórico, y retomando los planteamientos de diferentes autores, se plantean diferentes razones por las que ambas cámaras coexisten en nuestro país. También se hace uso de fuentes de política comparada, de las que se rescatan hallazgos concernientes a México (dado que no interesa en este texto resaltar diferencias con otros sistemas bicamerales) así como del concepto de *simetría* para contrastar las atribuciones de ambas cámaras.

Después, se lleva a cabo un repaso de todas las facultades que la Constitución concede al Poder Legislativo con la finalidad de describir y localizar entre ellas las de carácter exclusivo y, al mismo tiempo, diferenciarlas

1 Una versión de una parte de este texto se publicó en Palazuelos, I. (2018) “Pendientes en materia de facultades exclusivas de las cámaras del Congreso”, *Cuadros Analíticos de Propuestas Legislativas No. 25*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República

2 Investigador “A” de la Dirección General de Análisis Legislativo, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Doctorando en Estado de Derecho y Gobernanza Global y Maestro en Ciencia Política, ambos por la Universidad de Salamanca.

de aquellas que involucran a ambas cámaras en conjunto y de las que cada cámara puede asumir sin intervención de la otra.

Se enumera, a la par, cada una de las facultades exclusivas de las cámaras y se enlistan las ocasiones en que se han modificado desde 1917 para recuperar el trayecto histórico que han recorrido y así comprender su evolución a lo largo de más de cien años de vida de la Constitución. La información se presenta a través de cinco categorías temáticas: juicio político, nombramientos, autorizaciones, política exterior, y finanzas.

Finalmente, se presenta una serie de propuestas legislativas que han pretendido modificar este tipo de facultades como parte de la propia tarea legislativa de actualización del marco legal. Se hace con la idea de aportar elementos que lleven a conocer los temas específicos en los que el legislador se encuentra interesado y, en general, a vislumbrar una posible nueva configuración de estos preceptos constitucionales.

Bicameralismo en México

Como ya se mencionó, el abordaje de las facultades exclusivas que tiene cada una de las cámaras del Congreso conlleva la necesidad de hacer referencia al sistema bicameral en el que se inscriben, así como de esbozar las razones por las que éste ha prevalecido en México por encima de la posibilidad de un Poder Legislativo depositado en una sola cámara.

Aunque el bicameralismo depende del país que lo adopta, así como de cuestiones históricas y culturales, en general, puede señalarse que ha predominado en países federales o compuestos de territorios amplios y/o heterogéneos (en contraste con los unitarios), cuyo propósito ha sido el de ampliar su base de representación y fortalecer los contrapesos de su sistema político.

El primer antecedente del bicameralismo en el México independiente se encuentra en la Constitución federal de 1824 y se conservó tanto en la primera Constitución centralista de las Siete Leyes de 1836, como en las Bases Orgánicas de 1843. En cambio, el Constituyente de 1857, a pesar de restablecer el régimen federal, decidió instituir una sola cámara legislativa (Galeana, 2010).

La naturaleza bicameral que el Poder Legislativo mexicano tiene hoy en día, data de 1874, año en que se sentaron las bases de la asignación de facultades que la Constitución de 1917 reafirmó y plasmó en los artículos 71 al 78.

La razón de establecer dos cámaras legislativas en México respondió originalmente a la necesidad de representar, por separado, a los individuos

(por los diputados) y a las entidades integrantes de la federación (por los senadores). Reconoce, por tanto, una naturaleza especial a cada una de ellas para legislar sobre asuntos que afectan intereses directos de la ciudadanía, por un lado, o de los estados dentro del pacto federal, por otro. De esta forma, se lograría una representación popular combinada con una territorial.

Como el diseño político del Poder Legislativo en México está basado principalmente en el modelo estadounidense, considera al Senado como órgano representativo del régimen federal: el número de senadores es igual para cada estado. Por su parte, cada diputado tiene un número igual de representados, de tal suerte que los estados con más ciudadanos aportan más integrantes a esta cámara.

El surgimiento del bicameralismo en México estuvo marcado por un acentuado brío federalista, cuyo principal propósito fue configurar un régimen que garantizara la igualdad de representación política de las entidades federativas, sin importar su tamaño o número de sus habitantes; lo que contrasta con la representación de la población en la Cámara de Diputados.

En la literatura se destacan como ventajas comparativas del bicameralismo, respecto de los sistemas unicamerales, las siguientes:

1. La articulación de una doble representación que propicia la ampliación en sus bases (Patterson y Mughan, 1999). Dicho de otra forma, la representación de intereses distintos de los de la primera cámara y con esto un mayor consenso político y social.
2. La diferenciación de ciertas funciones entre ambas cámaras, buscando su especialización y el reforzamiento del sistema de pesos y contrapesos (sobre actos de gobierno) al duplicar los controles legislativos (Llanos, 2003) en particular porque se trata de un poder en el que ambas cámaras tienen facultades similares.
3. El mejoramiento de la calidad de producción legislativa al contar con un sistema de revisión y corrección basado en la evaluación reiterada o redundante de la legislación por dos instancias (Uhr, 2006) lo que permite obtener una ley más cuidada, dada la pausa que se introduce en el proceso de deliberación (Tsebelis y Money, 1997).

Tradicionalmente, el análisis de los sistemas bicamerales se realiza a través de las dimensiones de *incongruencia* y *simetría*,³ aspectos que constituyen

3 Estos se basan en Lijphart (1992 y 1999). Sobre estos también trabajan autores como Tsebelis y Money; Llanos y Reynoso.

la base que justifica la coexistencia de las dos cámaras: la incongruencia porque, entre más diferentes son las cámaras en cuanto a su composición y naturaleza, más se cumple el objetivo de una representación complementaria. La simetría, por su parte, porque supone una necesaria subordinación entre ellas, que se combina con atribuciones similares. Por ello, se dice que entre más incongruente y simétrico sea un sistema, más se acercará al ideal del bicameralismo.

Un sistema bicameral incongruente es aquel que incorpora mecanismos para acentuar la desigualdad entre cuerpos legislativos; para visualizar su intensidad se pone atención a cuestiones de diseño institucional y del sistema electoral como quiénes y de qué manera seleccionan a los y las integrantes de cada una de las cámaras, qué diferencias hay entre los requisitos para ser electo senador y los que se piden para ser diputado; cuántos integrantes tiene cada cámara y cuánto duran en el mandato, así como, cuándo y en qué proporción se renueva cada una de las cámaras.

Cuando la base de representación es diferente (por ejemplo, una cámara tiene como base a los territorios y la otra a los ciudadanos), y además los representantes son elegidos mediante sistemas electorales diferentes, los resultados por lo general dan lugar a la formación de composiciones diferentes, o incongruentes, en cada una de las cámaras. En estos casos es esperable que las cámaras posean opiniones diferentes en materia de política pública y diverjan en sus votos (...) En contraste, por congruente (...) se entiende a los sistemas bicamerales en los cuales ambas cámaras son elegidas con la misma base de representación y la misma forma de elección, dando lugar a composiciones político partidarias similares en ambas cámaras (Reynoso, 2010).

Por su parte, la simetría de un sistema bicameral (dimensión de mayor interés para el análisis que aquí se presenta dado que tiene que ver con las facultades legislativas) denota que existen atribuciones similares en cada cámara. Los dispositivos institucionales del bicameralismo que la fomentan son los siguientes:⁴

1. División bicameral de tareas para el juicio político. Cada cámara lleva a cabo una parte de este proceso: por un lado, la acusación y por otro, la sentencia.
2. Participación del Senado en nombramientos de funcionarios.
3. Instrumentos de control del Poder Ejecutivo semejantes para ambas cámaras.

⁴ Basado en Llanos (2003). Se altera el orden para darle énfasis a los de mayor interés para este trabajo.

4. Origen indistinto en ambas cámaras de los proyectos de ley, los cuales pueden abarcar prácticamente cualquier área temática.
5. Ambas cámaras pueden aprobar, modificar o rechazar cualquier legislación.
6. Sistemas de resolución de desacuerdos entre las cámaras de naturaleza bicameral.⁵

Cuando los poderes son equilibrados, o las competencias de las cámaras no son lo suficientemente distintas como para considerar que una es más poderosa que la otra, se habla de un Poder Legislativo bicameral simétrico. En contraposición, cuando una de las cámaras es dotada de menos poderes que la otra, se trata de una asamblea asimétrica (Lijphart, 1992).

Los autores que analizan a México bajo esta óptica (incluido el propio Lijphart) coinciden en que es un caso de bicameralismo fuerte, a juzgar por sus altos niveles de incongruencia y simetría. Esta segunda dimensión ayudará en el presente trabajo, más que a evaluar qué tan “equilibrada” es una cámara respecto con la otra, a describir las funciones de cada una de ellas, especialmente aquéllas de carácter exclusivo.

En el siguiente apartado se hace una revisión puntal de dichas facultades bajo los criterios anteriormente enumerados. Se tiene en cuenta que, el diseño institucional del Poder Legislativo mexicano y con ello las facultades exclusivas de cada cámara, se han transformado a lo largo de su existencia adoptando características que responden a la evolución jurídica y política de la nación.

Facultades del Congreso

Con la finalidad de enunciar y diferenciar las facultades del Congreso establecidas en la carta magna, así como localizar entre ellas las que ocupan a este análisis (es decir, aquéllas con carácter exclusivo), se decidió presentarlas con arreglo al título tercero de la Constitución, específicamente en lo que respecta a su capítulo II *del Poder Legislativo*, sección III *sobre las facultades del Congreso*, que comprende del artículo 73 al 77 (*Tabla 1*).

5 Al respecto, Llanos (2003) señala que México “recurre al sistema *navette* más puro y el bicameralismo mantiene una perfecta simetría porque no se da prioridad a una cámara sobre la otra (...) El sistema *navette* consiste en que un proyecto de ley ‘viaja’ entre las cámaras hasta llegar a un acuerdo sobre una versión única: la cámara que primero apruebe el proyecto lo pasa a la otra; si la segunda cámara ratifica la legislación, el proceso termina, pero si la segunda cámara modifica la legislación, ésta vuelve a la cámara de origen.”

Tabla 1. Estructura de las facultades constitucionales del Poder Legislativo

	Artículos	Contenido
1	73	Facultades del Congreso que involucran a ambas cámaras en conjunto
2	77	Facultades que cada cámara puede asumir sin intervención de la otra
3	74	Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados*
	76	Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores

*Además, el artículo 75 constitucional contiene aspectos relacionados con la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobar el PEF.

Fuente: Elaboración propia con base en CPEUM (2019).

En concordancia con la *Tabla 1*, las categorías abarcan lo siguiente: 1. Las competencias que tienen en conjunto ambas cámaras, es decir, que comparten y en las que dependen una de la otra; 2. Las facultades que cualquiera de las dos cámaras asume sin intervención de la otra; y 3. Las facultades exclusivas, mismas que se subdividen en aquellas propias de la Cámara de Diputados y las correspondientes al Senado. Cada una se explica a continuación para posteriormente profundizar en el tercer punto.

1. *Facultades compartidas (artículo 73)*. Son aquellas que tienen en conjunto ambas cámaras y, por tanto, en las que el proceso legislativo, contenido en el artículo 72, se lleva a cabo en conjunto: una instancia funge como cámara de origen, donde se inicia el proceso legislativo, la otra como cámara revisora, la que puede aprobar, modificar, o rechazar cada propuesta que recibe.
2. *Facultades que cada cámara puede asumir sin intervención de la otra (artículo 77)*. Estas atribuciones están repartidas en cuatro fracciones que tienen que ver principalmente con el régimen interior de cada cámara y con la manera en que se comunican con la colegisladora o con los otros poderes.
3. *Facultades exclusivas (artículos 74 y 76)*. Son las que se reservan, por separado y de manera diferenciada, a la Cámara de Diputados y al Senado de la República. En los siguientes párrafos se hace una revisión puntual de éstas.

El término *facultad exclusiva* alude al derecho asignado constitucionalmente a solo una de las cámaras del Congreso federal para realizar actividades no concernientes a su contraparte. Éstas, como se dijo, están reguladas por la Constitución, especialmente en los artículos 74, en el

caso de las que tocan a la Cámara de Diputados; y 76, en el caso de las correspondientes al Senado.

Cada una de estas atribuciones se inicia y termina en la cámara competente sin que el asunto deba pasar a la otra (como en el caso de las facultades compartidas contenidas en el artículo 73) y sin que esta otra pueda llevarlas a cabo en ninguna circunstancia. Enseguida, se presenta un resumen del contenido de dichos artículos constitucionales (*Tabla 2*).

Tabla 2. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y del Senado

Cámara de Diputados (fracciones del artículo 74)	Cámara de Senadores (fracciones del artículo 76)
I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer la declaración de presidente electo; II. Coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación; III. Ratificar el nombramiento que el presidente de la República haga del Secretario de Hacienda; IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); V. Funcionar como órgano de acusación en los juicios políticos; VI. Revisar la Cuenta Pública; VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo; y VIII. Designar a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía.	I. Analizar la política exterior y aprobar los tratados internacionales; II. Ratificar los nombramientos de los secretarios de Estado en caso de un gobierno de coalición; diplomáticos; integrantes de órganos colegiados; y jefes superiores de fuerzas armadas. III. Autorizar la salida de tropas nacionales fuera del país o el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional; IV. Dar su consentimiento para disponer de la Guardia Nacional; V. Nombrar al titular del poder ejecutivo local cuando hayan desaparecido todos los poderes de una entidad federativa; VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa; VII. Erigirse en Jurado de sentencia en juicio político; VIII. Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; IX. <i>Derogada</i> . X. Autorizar los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas; XI. Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública; XII. Nombrar a los comisionados del INAI; y XIII. Nombrar al Fiscal General de la República.

Fuente: Elaboración propia con base en CPEUM (2019).

Como se puede apreciar en la *Tabla 2*, el número de atribuciones exclusivas del Senado es mayor en comparación con el de la Cámara de Diputados. Este fenómeno se puede explicar de diferentes maneras. Una de ellas (que proviene de la política comparada) se basa en el carácter federal de los países, es decir, “ha sido una afirmación habitual que las cámaras altas más fuertes corresponden a sistemas federales” (Llanos, 2003).

El arreglo constitucional vigente es producto de una serie de sucesos y necesidades históricas en lo político y lo social, así como de la falta de ellos o de la ausencia de voluntad del legislador por incorporarlos al marco jurídico. Dicha “asimetría” en las facultades exclusivas le da una relativa mayor fortaleza al Senado, particularmente porque, como se verá, esta cámara ha adquirido facultades para nombrar a diversos funcionarios.

En poco más de un siglo, las facultades exclusivas de las cámaras del Congreso contenidas en los artículos 74 y 76, han sido modificadas en 33 ocasiones de las que 17 corresponden a la Cámara de Diputados y 16 al Senado⁶ (Cámara de Diputados, 2019). Las fechas precisas se muestran en la *Tabla 3*.

Tabla 3. Reformas a los artículos 74 y 76 de la CPEUM referentes a atribuciones exclusivas de cada cámara legislativa

ARTÍCULO 74	ARTÍCULO 76
1ª Reforma DOF 20-08-1928	1ª Reforma DOF 20-08-1928
2ª Reforma DOF 06-07-1971	2ª Reforma DOF 10-02-1944
3ª Reforma DOF 08-10-1974	3ª Reforma DOF 08-10-1974
4ª Reforma DOF 06-12-1977	4ª Reforma DOF 06-12-1977
5ª Reforma DOF 17-11-1982	5ª Reforma DOF 28-12-1982
6ª Reforma DOF 28-12-1982	6ª Reforma DOF 25-10-1993
7ª Reforma DOF 17-03-1987	7ª Reforma DOF 31-12-1994
8ª Reforma DOF 10-08-1987	8ª Reforma DOF 08-12-2005
9ª Reforma DOF 03-09-1993	9ª Reforma DOF 12-02-2007
10ª Reforma DOF 25-10-1993	10ª Reforma DOF 09-08-2012
11ª Reforma DOF 22-08-1996	11ª Reforma DOF 15-10-2012
12ª Reforma DOF 30-07-1999	12ª Reforma DOF 07-02-2014
13ª Reforma DOF 30-07-2004	13ª Reforma DOF 10-02-2014
14ª Reforma DOF 07-05-2008	14ª Reforma DOF 27-05-2015
15ª Reforma DOF 09-08-2012	15ª Reforma DOF 29-01-2016
16ª Reforma DOF 10-02-2014	16ª Reforma DOF 26-03-2019
17ª Reforma DOF 27-05-2015	

Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados (2019). CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; DOF. Diario Oficial de la Federación.

En el siguiente apartado se refieren varias de estas modificaciones dentro del orden que presenta Llanos (2003) mismo que ayudará a tener una perspectiva de la evolución de las atribuciones que se estudian.

6 De estas, hay coincidencia en ocho fechas.

Descripción y evolución

En esta sección se hace una revisión sistemática de las facultades adjudicadas de manera exclusiva a cada cámara, así como de sus principales cambios a lo largo de la historia de nuestra Constitución. Debido a que las fracciones no mantienen un orden (temático) en los artículos comentados, se hace uso de la clasificación que Llanos (2003) propone para simplificar el estudio de las atribuciones legislativas en regímenes bicamerales.

De esta manera, se emplean cinco categorías, a saber: 1. Juicio político; 2. Nombramientos; 3. Autorizaciones; 4. Política exterior; y 5. Finanzas públicas.⁷ Todas éstas se abordan a continuación.

1. **Juicio político.** Es un mecanismo de control del poder que constituye un procedimiento para fincar responsabilidades a ciertos (altos) funcionarios públicos. “La sentencia que éste dicte está limitada a declarar la destitución del inculcado y a privarlo del desempeño de funciones públicas, dejando su posible responsabilidad penal al juicio de los tribunales ordinarios”, de ahí su carácter político (Ossorio, s/f). En este rubro una de las cámaras (la de diputados) funge como órgano de acusación, la otra (la de senadores), como jurado de sentencia (artículos 74, fracción V y 76, fracción VII).

Representa una labor ardua ya que, a través de ésta, se debe determinar qué conductas constituyen una violación grave al máximo ordenamiento y que de ello también depende que otros repitan o no las mismas conductas, es decir, se determina un umbral de tolerancia para las faltas de los servidores públicos.

La única vez que se modificaron estas atribuciones (para ambas cámaras) fue en 1982. Esta reforma dejó a la figura prácticamente como la que el constituyente plasmó en 1917, en su esencia y operatividad. Con todo, su aplicación es casi inexistente con lo que se puede discernir que es una característica del sistema político mexicano que no ha evolucionado ni se ha adaptado a las necesidades de los tiempos.

2. **Nombramientos.** Se refiere a la intervención que el Poder Legislativo hace en la asignación de algunos funcionarios. Es una atribución de control y contrapeso del poder ejecutivo en la mayoría de los casos. En esta categoría se agrupan siete fracciones de los artículos consti-

7 Hay un par de atribuciones que no embonan en alguna de estas cinco categorías. Es el caso de la expedición del bando solemne para dar a conocer al presidente electo, atribuido a la Cámara de Diputados; y el de dirimir los conflictos entre poderes locales de una entidad federativa, en el caso del Senado.

tucionales comentados, dos de ellas corresponden a atribuciones de la Cámara de Diputados y cinco a la de senadores.⁸

La carta magna ordena diferentes procedimientos, sean éstos designaciones, nombramientos, o ratificaciones. La Cámara de Diputados está encargada de designar a los contralores internos de los organismos constitucionalmente autónomos (artículo 74, fracción VIII), así como de ratificar al Secretario de Hacienda (artículo 74, fracción III). Cada uno de estos preceptos se plasmó en la Constitución entre 2014 y 2015.

El Senado, por su parte, tiene la facultad para nombrar al Fiscal General de la República (artículo 76, fracción XIII) y a los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) (artículo 76, fracción XII), en ambos casos gracias a la reforma de 2014.

Los senadores, asimismo, tienen la facultad de designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia (artículo 76, fracción VIII) y de nombrar al titular del poder ejecutivo local cuando hayan desaparecido los poderes de una entidad federativa (artículo 76, fracción V). Además, en caso de un gobierno de coalición, el Senado se encargaría de ratificar al gabinete presidencial en lo que a secretarios de Estado se trata. También ratifica a personal diplomático, de órganos colegiados y jefes superiores de las fuerzas armadas (artículo 76, fracción II).

Tabla 4. Nombramientos en los que interviene el Poder Legislativo a través de las facultades exclusivas de cada una de sus cámaras

Cámara de Diputados		Cámara de Senadores	
Titulares de los órganos internos de control (OIC) en los organismos constitucionalmente autónomos	Designar	Ministros de la Suprema Corte de Justicia	Designar
Secretario de Hacienda	Ratificar	Secretarios de Estado en caso de gobierno de coalición, embajadores y cónsules generales; integrantes de órganos colegiados; y jefes superiores del ejército y de la marina	Ratificar
		Fiscal General de la República	Nombrar
		Comisionados del INAI	Nombrar
		Titular del poder ejecutivo local en caso de desaparición de poderes	Nombrar

Fuente: Elaboración propia con base en CPEUM (2019).

8 El número de nombramientos y ratificaciones que lleva a cabo el Senado es mayor, aquí únicamente se mencionan a grandes rasgos los que el artículo 76 de la Constitución le confiere de manera expresa. Para tener un listado amplio véase *Nombramientos y ratificaciones que realiza el Senado de la República* en Martínez (2018).

- 3. Autorizaciones.** Se le conoce como autorización legislativa a aquel permiso que el poder ejecutivo necesita para ejercer alguna de sus facultades constitucionales (Ossorio, s/f). Con base en ello, este rubro incluye, también, las que aparecen en la carta magna como “aprobaciones”.

En esta categoría sobresalen facultades exclusivas del Senado relacionadas con la seguridad, pero también se encuentra la autorización de convenios sobre límites territoriales entre entidades federativas (artículo 76, fracción X) y, en el caso de la Cámara de Diputados, la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo (artículo 74, fracción VII).

Entre las autorizaciones relativas a seguridad, se encuentran la salida de tropas mexicanas del país y del ingreso o paso de ejércitos extranjeros en territorio nacional (artículo 76, fracción III); analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal presente sobre las actividades de la Guardia Nacional (artículo 76, fracción IV); así como la de analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP) (artículo 76, fracción XI).

Cabe señalar que el precepto sobre ingreso de tropas conserva el espíritu del constituyente de 1917 puesto que no ha tenido ninguna modificación desde entonces. Casos contrarios, el referente al informe de actividades de la Guardia Nacional y la atribución de aprobar la ENSP, cuyas últimas reformas datan de 2019 y 2014, respectivamente.

- 4. Política exterior.** De acuerdo con la fracción I del artículo 76 constitucional, corresponde al Senado llevar a cabo tareas de control de la política exterior, tema otrora dominado por el poder ejecutivo. Esta fracción ha sido reformada en dos ocasiones: la primera en 1977 y la segunda en 2007.

En 1977 se estableció que el Senado debía analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del ramo, le rinden al Congreso. Ésta representa una de las variaciones más significativas a las atribuciones exclusivas de la cámara alta (Rives, 2010).

La evolución de este precepto ha permitido que haya una política de Estado en la materia. De acuerdo con Portilla (2015), esta reforma es un parteaguas en la trayectoria de las disposiciones constitucionales de carácter internacional ya que es la primera vez que se emplea la expresión *política exterior* lo que, de acuerdo con el autor, constituye un avance en términos de sistematización y conceptualización funcional de las instancias implicadas en su ejercicio.

La reforma de 2007, por su parte, amplió la atribución del Senado para aprobar tratados: a partir de entonces, toda acción del Ejecutivo relativa a terminación, modificación y retiro de los pactos requiere el consentimiento de la cámara alta. Esta modificación es resultado de un diferendo binacional con Cuba.

5. **Finanzas públicas.** Esta categoría agrupa las fracciones II, IV y VI del artículo 74 constitucional, cuyos preceptos son atribuidos a la Cámara de Diputados. El contenido en dichas fracciones se ha modificado prácticamente cada cinco años, en particular, a partir del término de los años setenta y hasta la actualidad. Estas partes normativas incluyen la coordinación y evaluación de la Auditoría Superior de la Federación; la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF);⁹ y la revisión de la Cuenta Pública.

En términos generales, se puede afirmar que las facultades exclusivas del Poder Legislativo (repartidas en cada una de sus cámaras) presentan una evolución. Queda pendiente, por no ser objetivo de este documento, puntualizar qué relación han tenido las reformas con las necesidades y exigencias del paso del tiempo o, en sentido inverso, si los cambios que se han visto reflejados han sido los suficientes.

En el siguiente apartado se presenta una selección de propuestas legislativas que pretenden modificar este tipo de facultades. Como se verá, el ánimo del legislador es, en general, conservar los términos en que se encuentran; no obstante, vale la pena revisar en qué sentido se podría tener, en un futuro cercano, una nueva configuración de las facultades exclusivas de las cámaras.

Prospectiva

Como se señaló anteriormente, el conjunto de facultades del legislativo ha sido configurado por un conjunto de sucesos históricos recogidos en la Constitución y moldeados por las diferentes reformas. En un ejercicio de proyección, se presentan diversas propuestas recientes que incidirían directamente en los preceptos constitucionales que enmarcan las facultades exclusivas de cada una de las cámaras en el Congreso.

Se retomaron siete iniciativas que se presentaron en las cuatro legislaturas dentro del periodo 2006 – 2018 para modificar y/o adicionar las disposiciones constitucionales referentes a facultades exclusivas de cada cámara.

9 Hay que recordar que éste también es regulado por el artículo 75 constitucional.

Tres de éstas se enfocan en aspectos propios de la Cámara de Diputados (proviene de los grupos parlamentarios del PAN, PRD y PES) y cuatro del Senado (de los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PRD y PT). Los temas en los que se centran las propuestas son: Presupuesto de Egresos y deuda pública; por parte de los diputados; así como tratados internacionales, Fiscalía General de la República y límites territoriales entre los estados, en lo que respecta al Senado (*Tabla 5*).

Tabla 5. Iniciativas legislativas referentes a facultades exclusivas de cada una de las cámaras del Congreso (2006-2018)

Fecha y denominación	Objeto de la iniciativa en cuanto a facultades exclusivas	Proponente(s)
22/02/2018. Que deroga el párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 74 de la CPEUM.	Eliminar las partidas secretas del PEF destinadas al uso de los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República.	Diputadas Alejandra Gutiérrez Campos y Minerva Hernández Ramos (PAN).
04/04/2018. Que reforma el artículo 74 (fracción IV) de la CPEUM.	Establecer que en los años en que exista cambio de legislatura, la Cámara de Diputados deberá aprobar el PEF a más tardar el 30 de noviembre.	Diputada Cynthia Gissel García Soberanes y Diputado José Alfredo Ferreiro Velazco (PES).
16/04/2013. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la CPEUM. (Artículo 74, fracción VI).	Establecer reglas que estructuren el uso ordenado, responsable y transparente de la deuda pública . Para ello propone (entre otros) establecer como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la revisión de los informes sobre el manejo y destino de la deuda pública contratada por la federación, entidades federativas y de los municipios, incluida la de empresas y fideicomisos con participación pública, y la de los organismos autónomos.	Diputado Silvano Blanco Deaquino (PRD).
24/04/2018. Que adiciona un párrafo al artículo 76, fracción I de la CPEUM.	Establecer en la Constitución que la aprobación de los tratados internacionales deberá ser con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.	Senadores del GPPRI.
30/05/2018. Que adiciona un párrafo tercero a la fracción I del artículo 76 de la CPEUM.	Establecer que, para la aprobación, terminación, denuncia, suspensión, modificación y enmienda de tratados internacionales en materia de derechos humanos, se requerirá de mayoría calificada en el Senado.	Senadores Héctor Flores Ávalos (PAN) y Enrique Burgos García (PRI).
14/09/2017. Que reforma el artículo 76, fracción XIII y el Apartado A del artículo 102 de la CPEUM.	Regular el funcionamiento e integración de la Fiscalía General de la República . Para ello propone (entre otros) precisar que será un órgano autónomo, dotado de plena independencia orgánica y en cuya integración directiva interviene la SCJN y el Senado; y detallar el procedimiento de designación.	Senador Luis Sánchez Jiménez (PRD).
06/12/2011. Que crea la Ley Reglamentaria de las fracciones X y XI del artículo 76 de la CPEUM.	Expedir la ley reglamentaria sobre los límites entre los estados , materia legislativa exclusiva del Senado.	Senador Ricardo Monreal Ávila (PT).

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación. Búsquedas: artículo 76; artículo 74; artículo 75; facultades exclusivas; facultad exclusiva. Legislaturas: LX, LXI, LXII y LXIII.

La *Tabla 6* presenta integralmente todas las iniciativas enunciadas. Como se puede apreciar, las propuestas en su conjunto comprenden cinco adiciones, dos modificaciones y la derogación de un párrafo. Asimismo, la del

Senador Ricardo Monreal Ávila expide la ley reglamentaria de las fracciones X y XI del artículo 76 relacionadas con los límites territoriales de los estados.

Tabla 6. Propuestas legislativas pendientes relativas a facultades exclusivas de cada Cámara del Congreso de la Unión (integración)

Artículos	Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 74, fracción IV	Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación... El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.	Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación... El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre y a más tardar el día 30 de noviembre los años que exista cambio de legislatura. [Iniciativa del GPPES en Diputados, 04/04/2018].
	... No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretaríos por acuerdo escrito del presidente de la República. <i>Se deroga.</i> [Iniciativa del GPPAN en Diputados, 22/02/2018]. ...
Artículo 74, fracción VI	Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.	Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; así como los informes sobre el manejo y destino de la deuda pública contratada por la federación, entidades federativas y de los municipios, incluida la de empresas y fideicomisos con participación pública, y la de los organismos autónomos. [Iniciativa del GPPRD en Diputados, 16/04/2013].

continúa...

Artículos	Texto vigente	Texto propuesto
	<p>La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.</p> <p>... ..</p>	<p>La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos, los egresos, deuda pública, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos, en los gastos realizados o el destino o refinanciamiento de la deuda contratada, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley. <i>[Iniciativa del GPPRD en Diputados, 16/04/2013].</i></p> <p>... ..</p>
Artículo 76, fracción I	<p>...</p> <p>Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.</p>	<p>...</p> <p>Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.</p> <p>En el caso de los tratados internacionales, su aprobación requiere el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. <i>[Iniciativa del GPPRI en Senadores, 24/04/2018].</i></p> <p>Cuando los tratados internacionales a los que se refiere el párrafo anterior versen sobre la protección y garantía de un derecho humano, se requerirá para su aprobación, terminación, denuncia, suspensión, modificación, enmienda, retiro de reservas y formulación de declaraciones interpretativas sobre los mismos, las dos terceras partes de la totalidad de los integrantes de la Cámara de Senadores. <i>[Iniciativa del GPPAN en Senadores, 22/02/2018].</i></p> <p>... ..</p>
Artículo 76, fracción XIII	<p>Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución.</p>	<p>Nombrar al Fiscal General de la República, a los Fiscales especializados en delitos electorales y anticorrupción, y a los Fiscales Ejecutivos de la Fiscalía General de la República de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución. <i>[Iniciativa del GPPRD en el Senado, 14/09/2017].</i></p>

Fuente: Elaboración propia con base en las iniciativas de ley presentadas en la *Tabla 5*.

La intención del legislador, en cuanto a facultades exclusivas de las cámaras, ha sido mantenerlas básicamente como se encuentran en la Constitución, no sin puntualizar algunos aspectos particulares e importantes. Entre ellos, borra solo un párrafo de los que integran las fracciones de ambos artículos (74 y 76) con la intención de eliminar la partida secreta, esto como parte de las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados. En el caso de esta misma cámara, se propone también una modificación en el plazo para aprobar el Presupuesto de Egresos únicamente en aquellos años en los que haya cambio de legislatura, así como ampliar sus atribuciones de revisión de los informes sobre deuda pública.

En lo que respecta al Senado, un aspecto que se intenta puntualizar por las iniciativas presentadas es el de la votación requerida (de dos terceras partes) para aprobar los tratados internacionales; asimismo el de nombrar, además del Fiscal General de la República, a los fiscales anticorrupción, de Delitos Electorales y a los fiscales ejecutivos dependientes del primero. Además, uno de los temas pendientes fijados por los propios legisladores es el de regular los límites territoriales de las entidades federativas a través de un ordenamiento específico.

Conclusiones

La organización bicameral del Poder Legislativo mexicano responde originalmente a la representación de los estados en el Senado y de los individuos en la Cámara de Diputados y, al mismo tiempo, a una diferenciación de ciertas funciones exclusivas de una y otra cámara. Una de las finalidades de este diseño fue la búsqueda de especialización: la cámara baja en temas presupuestales y la cámara alta en cuestiones internacionales, federalismo y más recientemente en seguridad.

Se está ante una doble representación que mezcla el factor popular y el territorial y que busca un mayor consenso político y social. Junto con esto, otro de sus objetivos ha sido el de mejorar la calidad de la producción legislativa al contar con un proceso formal especializado o reiterado.

Diversos dispositivos del bicameralismo se encuentran inmersos en las facultades exclusivas de cada cámara. La importancia de estas atribuciones es tal que sin ellas sería complicado hablar de un Poder Legislativo bicameral fuerte como lo hacen diversos autores que han estudiado el caso mexicano.

Como se pudo ver en el análisis, el Senado de la República tiene un mayor número de facultades exclusivas que la Cámara de Diputados, por lo que ha adquirido mayor fuerza de control sobre el Ejecutivo, en parti-

cular, en cuanto a nombramientos. Es posible que esto represente cierto desequilibrio o asimetría en el sistema bicameral.

En más de cien años de historia de la Constitución mexicana (de 1917 a 2019), la mayoría de las facultades exclusivas de cada una de las cámaras que conforman el Congreso se han modificado relativamente poco: las correspondientes a la Cámara de Diputados en 17 ocasiones y las del Senado en 16. Además, varias de estas reformas no alteraron sustantivamente el espíritu del Constituyente de 1917; son pocas las que han representado un cambio significativo en las atribuciones exclusivas como aquéllas relacionadas con la política exterior y la seguridad pública.

En prospectiva, a juzgar por algunas iniciativas de ley presentadas en el Congreso, a pesar de proponer ciertos cambios concretos, se vislumbra la intención de mantener los preceptos exclusivos a cada cámara básicamente como se encuentran.

En suma, las atribuciones exclusivas de cada cámara, si bien han evolucionado, se han modificado poco. Hay algunas fracciones vigentes, cuya aplicación es casi inexistente. Si a eso se le añade que las intenciones de cambio son más bien moderadas, se discierne que estamos ante una serie de preceptos que requieren una revisión legislativa integral y a fondo, que, además de ayudar a dar orden a las fracciones dentro de los artículos constitucionales correspondientes, rescate el sentido primario del bicameralismo, conserve la simetría entre las cámaras y sean un instrumento que atienda fielmente las necesidades políticas y sociales de la actualidad.

Bibliografía

- Cámara de Diputados (2019). *Reformas constitucionales por artículo*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm
- CPEUM (2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. 5 de febrero de 1917. Texto vigente. Última reforma publicada DOF 20-12-2019.
- Danés R. E. (2018). “La reforma constitucional en materia de juicio político” en Ferrer, E. *Derecho procesal constitucional en perspectiva histórica. A 200 años del Tribunal de Ario de Rosales*, México, IJ-UNAM Poder Judicial del Estado de Michoacán.
- Galeana, P. (2010). “Desarrollo histórico de la Cámara de Senadores” en Galeana, P. (coord.) *Organización y funciones del Senado*. IJ-UNAM Senado de la República.

- González O. M. (2008). “El bicameralismo en México” en *Las facultades exclusivas del Senado de la República*, México, Editora Laguna, Senado de la República.
- Lijphart, A. (1992). *Parliamentary versus presidential government*, Oxford University Press.
- _____ (1999). *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, Yale, Yale University.
- Llanos, M. (2003) “El bicameralismo en América Latina” en *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, Uruguay, Konrad - Adenauer - Stiftung.
- Martínez, C. (coord.) (2018). “La conformación del poder legislativo y las facultades institucionales del Senado de la República”. *Cuadernos de inducción: El Senado de la República y el trabajo legislativo. Serie para legisladores*, México, Instituto Belisario Domínguez.
- Ossorio, M. (s/f). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. 1ª Edición Electrónica. Disponible en: <https://bit.ly/1Wm7yZa>
- Palazuelos, I. (2018). “Pendientes en materia de facultades exclusivas de las Cámaras del Congreso”, *Cuadros Analíticos de Propuestas Legislativas No. 25*, Instituto Belisario Domínguez, México, Senado de la República.
- Patterson, S. y Mughan, A. (eds.) (1999). *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio, Columbus.
- Portilla, J.M. (2015). “Constitución y política exterior de México: una guía analítica”. *Multidisciplina*. Núm 21, mayo – agosto.
- Puente, K. (2017). “Bicameralismo en la Constitución mexicana y en perspectiva comparada” en Esquivel, G. *et al. (coords.) Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Tomo 4. Estudios políticos, México, IIJ-UNAM, IBD-Senado de la República.
- Reynoso, D. (2010). “Las variedades del bicameralismo en América Latina” en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 35, enero-junio, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11515387005>
- Rives, R. (2010). “El Senado mexicano” en Galeana, P. (coord.), *Organización y funciones del Senado*, IIJ-UNAM Senado de la República.
- Secretaría de Gobernación (2018). Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>
- Tsebelis. G. y Money, J. (1997). *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press.

Uhr, J. (2006). "Bicameralism", en Rhodes, Binder y Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press.

Iniciativas de ley consultadas

Que deroga el párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 74 de la CPEUM. [22/02/2018]. Disponible en: <https://bit.ly/2M87UUH>

Que reforma el artículo 74 (fracción IV) de la CPEUM. [04/04/2018]. Disponible en: <https://bit.ly/2MCzjyS>

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la CPEUM. (Artículo 74, fracción VI). [16/04/2013]. Disponible en: <https://bit.ly/2M2JUmn>

Que adiciona un párrafo al artículo 76, fracción I de la CPEUM. [24/04/2018]. Disponible en: <https://bit.ly/2lkfjex>

Que adiciona un párrafo tercero a la fracción I del artículo 76 de la CPEUM. [30/05/2018]. Disponible en: <https://bit.ly/2JOxv8i>

Que reforma el artículo 76, fracción XIII y el Apartado A del artículo 102 de la CPEUM. [14/09/2017]. Disponible en: <https://bit.ly/2t8UTTC>

Que crea la Ley Reglamentaria de las fracciones X y XI del artículo 76 de la CPEUM. [06/12/2011]. Disponible en: <https://bit.ly/2M6VnRo>

USO DE EVIDENCIA EN EL PODER LEGISLATIVO

PERLA CAROLINA GRIS LEGORRETA¹

Introducción

El ámbito del Poder Legislativo es el espacio en el que tienen lugar las decisiones sobre el desarrollo de leyes que, posteriormente, se traducirán en políticas y programas implementados por el aparato gubernamental del Poder Ejecutivo. Por ello, el proceso mediante el cual los miembros del Poder Legislativo se informan sobre los distintos temas de discusión en los que participan constituye un elemento de análisis fundamental para entender, desde la óptica del uso de evidencia, el comportamiento de esta arena predominantemente política.

En este contexto, el presente texto tiene como objetivo presentar una discusión teórica sobre el uso de evidencia en el Poder Legislativo. Este ejercicio resulta pertinente, en primer lugar, porque permite describir de manera general el modelo de trabajo legislativo basado en evidencia (*evidence-based lawmaking*), el cual se centra en dotar a este proceso de mayor racionalidad y acotar el nivel de discrecionalidad relacionado con aspectos políticos e ideológicos. Si bien este proceso no está -ni debiera estar- exento de valores políticos, por la propia naturaleza del Poder Legislativo, es cierto que las discusiones que se llevan a cabo en este ámbito podrían enriquecerse si contaran con información robusta y objetiva para sustentar las decisiones sobre el desarrollo de legislación dirigida a normar la atención de los distintos problemas públicos.

Considerando lo anterior, el texto se estructura en tres apartados. El primero describe el modelo de trabajo legislativo basado en evidencia, sus características y alcances. El segundo se centra en la discusión sobre los factores que influyen en la utilización de evidencia en el marco del trabajo legislativo. El último apartado expone un conjunto de reflexiones sobre la pertinencia y viabilidad del uso de este enfoque en el caso mexicano.

1 Doctora en Política por The University of Sheffield, del Reino Unido. Investigadora “C” en la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Trabajo legislativo basado en evidencia: Fundamentos teóricos

La utilización de evidencia en el trabajo legislativo es relevante porque puede contribuir a mejorar los procesos de toma de decisiones y, en la medida de lo posible, reducir la incertidumbre que existe en este ámbito. Así, el enfoque de políticas basadas en evidencia (*evidence-based policymaking*) puede trascender la esfera exclusivamente gubernamental para insertarse en la lógica del Poder Legislativo.²

En la literatura sobre este enfoque se ha subrayado la necesidad de identificar mecanismos que disminuyan la brecha entre los productos que se derivan del proceso legislativo y las acciones que finalmente lleva a cabo el Ejecutivo. Como señala Davies (2012: R42), la función de la evidencia en este proceso es reflexionar sobre “las condiciones bajo las cuales es probable que un efecto deseado se cumpla o no”.

En este sentido, la incorporación del enfoque basado en evidencia en el ámbito legislativo puede entenderse como un mecanismo que establece

[...] términos realistas para el desarrollo, dot[a] a la gente y a las comunidades de voz, permit[e] la participación y evalú[a] el logro de resultados, [favorece que la ley] sea más específica y se reduzcan las aspiraciones demasiado ambiciosas para introducir cambios radicales en el sistema existente pero que fallan en generar un impacto real (Mousmouti y Crispi, 2015: 261).

Lo anterior permite observar que existe una preocupación por disminuir distorsiones entre lo que se plasma en la legislación y las políticas públicas. Por tanto, la incorporación de un enfoque que facilite la identificación, sistematización y análisis de evidencia para la toma de decisiones constituye un aspecto relevante en el marco de los distintos mecanismos orientados a profesionalizar la función legislativa (Padró y Snyder, 2006).

Al respecto, la teoría señala que esto permite, además, robustecer los procesos de participación de aquellos actores que tienen un interés en determinado tema y cuyas inquietudes deben incorporarse para incrementar la transparencia y eficiencia (Ranchordás, 2017).

Asimismo, este enfoque conlleva, en primer lugar, reflexionar sobre las distintas fuentes de evidencia que están a disposición de los legisladores y sus equipos de trabajo. En este sentido, existen dos funciones a destacar: la generación propia de evidencia y la sistematización y análisis de información proveniente de fuentes secundarias.

2 Este enfoque identifica “el potencial de lograr el progreso social a través del uso de la razón”. Sanderson, I. (2002) "Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making." *Public Administration*, Estados Unidos.

Respecto del primer punto, la existencia de espacios dirigidos a la creación de productos de información para fortalecer el trabajo legislativo es un aspecto que ya ha sido abordado por la literatura y que muestra las distintas formas que pueden adoptar estas instancias.³

El segundo punto se centra en la creación de capacidades institucionales para que los equipos de trabajo de los legisladores identifiquen fuentes de información confiable y robusta cuyo análisis pueda derivar en un insumo para fortalecer la toma de decisiones.

En línea con lo anterior, la adopción de este enfoque supone la promoción de competencias de investigación que faciliten la obtención de productos para la toma de decisiones de los legisladores.

Por otro lado, ampliar el espectro de fuentes de análisis dentro del trabajo legislativo puede, también, contribuir a impulsar la pluralidad, en la medida en que hace posible incorporar al proceso legislativo las distintas visiones de quienes, potencialmente, pueden verse afectados por una decisión.

Para ello, los mecanismos para que estos actores participen deben ser cuidadosamente diseñados pues la inequidad en el acceso a en la discusión puede derivar en que existan sesgos de información que influyan, de manera negativa, en el proceso de toma de decisiones, con lo cual su legitimidad puede verse comprometida (Meuwese, 2010).

Por tanto, la incorporación de este enfoque en el ámbito del Poder Legislativo conlleva la necesidad de establecer condiciones institucionales que, por una parte, permitan que exista un cuerpo de profesionales cuya función sea la generación de evidencia para una toma de decisiones más informada y, sobre todo, que simplifiquen la complejidad de los distintos temas sobre los cuales debe legislarse.

No obstante, también es importante señalar que la propia literatura especializada en el tema reconoce que en el ámbito legislativo no necesariamente existen los incentivos para utilizar la evidencia. De acuerdo con Steele (2015: 119)

Los legisladores no tienen típicamente el tiempo, interés o los recursos para ahondar en el contexto de una ley que se les presenta [...] tomando en cuenta que su voto está determinado previo a que inicie el debate, por tanto, no se identifica mucha ganancia política en invertir tiempo en investigación.

Considerando lo anterior, pareciera indispensable subrayar la relevancia de promover condiciones que permitan disminuir la brecha entre la evidencia

3 Sobre el rol de los institutos de investigación y su configuración se recomienda ver: Encinas, A. (2015) *Institutos de Investigación de los Parlamentos: Los casos de Chile e Inglaterra*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

acerca de lo que funciona y lo que finalmente se convierten en acciones de política pública (Cochran, et. al., 2010).

Sin embargo, uno de los argumentos que ponen de manifiesto la complejidad de implementar este modelo radica en que, a pesar de que exista voluntad política para su adopción, su efectividad dependerá de dos factores principales: la calidad de la evidencia y el nivel de análisis que se realice de ésta (van Gestel y de Poorter, 2016).

El tema de la calidad de la evidencia no es menor pues en ella recae la propia legitimidad de su utilización como un insumo para la toma de decisiones. Ante dicho escenario, resulta necesario profundizar en la gama de fuentes de evidencia que son susceptibles de uso, así como en aquellos factores que promueven la utilización de evidencia en el ámbito legislativo; sobre esto versa la siguiente sección.

Factores que promueven la utilización de evidencia en el trabajo legislativo

Los elementos teóricos presentados muestran, por una parte, la necesidad de incrementar la racionalidad en la toma de decisiones, mientras, por otra, evidencian la complejidad de lograrlo en una arena predominantemente política como lo es el ámbito del Poder Legislativo. Por tanto, vale la pena aludir a los factores que la literatura ha identificado como relevantes para explicar la utilización de evidencia.

Autores como Lawrenz *et. al.* (2007) mencionan la caracterización de los usuarios, el enfoque y alcance de la información, así como su nivel de claridad y accesibilidad como factores clave para la utilización y diseminación de la evidencia en el marco del proceso de políticas públicas (tabla 1); estos factores pueden constituir un punto de partida interesante para abordar lo que ocurre en el caso del ámbito legislativo.

Tabla 1. Factores que afectan el uso de evidencia en el proceso de políticas públicas

Factores	Identificación de usuarios potenciales
	Selección y alcance de la información
	Claridad de la información y acceso oportuno
	Posible impacto en el proceso de políticas públicas

Fuente: Elaboración propia con base en Lawrenz, et. al. (2007).

El primer punto al que se refieren estos autores, la identificación de usuarios potenciales, muestra la relevancia de caracterizar al legislador y a su

equipo de trabajo como usuarios de evidencia sobre un tema de la agenda legislativa. Esto implica, como paso inicial, conocer con mayor detalle las necesidades de información de tales usuarios. Por ejemplo, con qué periodicidad requieren información, así como cuáles son sus antecedentes sobre un tema determinado, lo cual incluye, naturalmente, las posturas políticas que tienen sobre éste.

Lo anterior se vincula con el segundo punto, centrado en el alcance de la información o evidencia que se ponga a disposición de un usuario del Poder Legislativo. Dada la naturaleza del ámbito legislativo, las necesidades de información están más alineadas con una visión transversal de las políticas públicas que les permitan conocer en qué medida las instituciones del Poder Ejecutivo han sido capaces de cumplir con su mandato legal. Esto se refiere al rol en materia de rendición de cuentas que tiene el Poder Legislativo como un contrapeso del Ejecutivo. Por tanto, la recolección y análisis de evidencia acerca de la efectividad gubernamental es un elemento sustantivo de este proceso (De Lancer, 2006).

Respecto de la claridad de la información, la discusión se centra en la capacidad de adaptar la evidencia a las necesidades del usuario, lo cual significa, en el caso que nos ocupa en este texto, considerar la lógica de la dinámica del ámbito legislativo, es decir, la forma y tiempos que se destinan a la discusión en las comisiones, principalmente, y el debate en el pleno. Este punto también se vincula con la oportunidad y accesibilidad de la evidencia, un elemento indispensable para que su uso efectivamente permee en el proceso de toma de decisiones de los legisladores (Boyer y Langbein, 1991).

La discusión sobre la utilidad y el efecto del uso de evidencia en el trabajo legislativo tiene que ver con valorar en qué medida contribuye a enriquecer el debate sobre la pertinencia de la creación de una nueva ley o de modificar alguna otra. Esto conlleva la complejidad inherente a la medición de este efecto en un contexto en el que múltiples factores pueden incidir en conformar la postura de un legislador sobre un tema. A pesar de ello, la sistematización del uso de evidencia a partir de un proceso que guíe la obtención y el análisis de la información puede facilitar la identificación de cómo incide en la toma de decisiones.

Asimismo, la existencia dentro del Poder Legislativo de distintas instancias que generan evidencia representa un área de oportunidad en la medida en que la evidencia suele ser subutilizada. En el caso mexicano, por ejemplo, el Poder Legislativo cuenta con órganos como la Auditoría Superior de la Federación (ASF), así como distintos centros de investigación cuya actividad principal es producir insumos de información sobre diver-

tos temas que están dentro de la agenda legislativa. El caso de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, por ejemplo, sugiere que, si bien el uso de evidencia en la formulación de iniciativas se ha incrementado, la información que generan sus propios centros de investigación o la ASF no constituyen una fuente prioritaria para los legisladores y sus equipos de trabajo (Gris, 2017).

Una reflexión derivada de lo anterior señalaría que la existencia de instancias para la generación de evidencia no garantiza *de facto* que el trabajo legislativo adopte un enfoque de esta naturaleza. Ello impone el desafío de implementar medidas que permitan reducir la brecha entre la producción de evidencia y su utilización efectiva. Sobre este punto versa la discusión presentada en la siguiente sección.

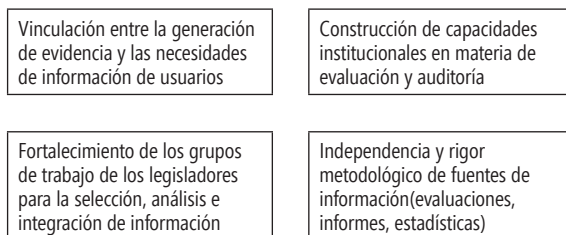
La utilización de evidencia en el Poder Legislativo: Desafíos prácticos

Como se estableció líneas arriba, es necesario que existan ciertas condiciones para la adopción del enfoque de trabajo legislativo basado en evidencia. En esta sección se analiza el caso mexicano en el que, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República, existen distintas áreas dedicadas a la generación sistemática de evidencia, cuya función principal es apoyar el trabajo legislativo. A pesar de ello, es necesario profundizar en las características que deben tener estas instancias pues, como señala Patton, deben ser “los ojos y los oídos de los legisladores [...] lo que significa proveer información descriptiva detallada que permita a los legisladores y sus equipos tener una idea clara del funcionamiento de un programa” (Patton, 2002: 28).

Lo anterior se refiere a que estas áreas de apoyo deben ser capaces de proveer, de manera simplificada, información sobre distintas dimensiones de las políticas y programas sobre los cuales habrá de exigirse cuentas al Ejecutivo. Un ejemplo es la información para la conformación del presupuesto. Modelos como el de la nueva gestión pública (Hood, 1990) han enfatizado la necesidad de dotar al proceso presupuestario de mayor racionalidad, es decir, promover que las decisiones asociadas con éste se basen en argumentos técnicos y no únicamente políticos. Se trata, en suma, de que la discusión se centre fundamentalmente en encontrar un equilibrio que favorezca una decisión óptima, considerando que no puede ni debe ser completamente técnica o política pues “requiere ambos tipos de decisiones y atención constante, incluyendo la realización de ajustes no sólo de objetivos, sino de mecanismos de medición y validación” (Pollitt, 2013: 358).

Por tanto, la evidencia que se ponga a disposición de los legisladores para facilitar su toma de decisiones debe adoptar características específicas que potencien su utilización (figura 1).

Figura 1. Factores que favorecen el uso de evidencia documental en el ámbito legislativo



Fuente: Elaboración propia.

Estos factores permiten analizar con mayor detalle el caso del Legislativo federal en México. Para ello, en primer lugar, es necesario caracterizar al legislador como un usuario de información cuya argumentación está guiada de forma importante por valores políticos, por lo que la evidencia que se le allegue deberá considerar esto y proveer elementos para robustecer la argumentación.

En segundo lugar, hay que tomar en cuenta que la promoción de capacidades institucionales en materia de evaluación y auditoría se relaciona con el establecimiento de mecanismos que fortalezcan el uso de métodos cuantitativos y cualitativos para el análisis de políticas públicas, de tal forma que la función de exigir cuentas al Ejecutivo no recaiga únicamente en la evidencia que se genera en dicha esfera. El tercer factor se refiere a los equipos de trabajo de los legisladores, específicamente al conjunto de asesores que participan en el análisis de los distintos temas que conlleva el trabajo legislativo, por ejemplo, la participación en las comisiones.

La profesionalización de estos equipos tiene dos ventajas sustantivas: por una parte, facilita la conformación de opiniones políticas sustentadas en argumentos técnicos; por otra, puede contribuir a legitimar una postura política determinada. Estos equipos tienen un rol predominante en la adopción de este enfoque, como señalan Lewis y Ellefson (1996: 44), “los equipos de trabajo juegan un papel fundamental en seleccionar, valorar y moldear la información utilizada por los legisladores”.

El cuarto factor alude al tema de la calidad de la evidencia que se genera. Dado que su legitimidad deriva de que haya sido resultado de un pro-

ceso robusto y objetivo de investigación, es importante que las instancias dedicadas a este propósito, como los centros de investigación del Congreso, establezcan mecanismos que garanticen la calidad de los productos de investigación que generen.

Lo anterior, conlleva realizar una amplia gama de acciones que van desde el desarrollo de los procesos de ingreso, promoción y permanencia de los investigadores que forman parte de estos centros, hasta la revisión de los productos que generan por parte de actores externos.

Finalmente, un aspecto transversal de esta discusión es el establecimiento de canales de comunicación y coordinación entre los centros de investigación del Congreso y el trabajo de las comisiones. Este no es un punto menor, pues el alcance de la interacción entre estos dos ámbitos afectará la utilidad que pueda tener la evidencia que se genere y su alineación con la dinámica de las comisiones. En este sentido, la siguiente sección presenta algunas reflexiones finales para el caso del Congreso de la Unión.

Conclusiones

La utilización de un enfoque de trabajo legislativo basado en evidencia demanda la existencia de condiciones institucionales que, por una parte, favorezcan la generación de productos de investigación relevantes para esta tarea; mientras, por otra, que haya incentivos para la utilización de estos productos. A continuación, se señalan algunas reflexiones sobre el establecimiento de dichas condiciones:

La caracterización del legislador como usuario de evidencia es indispensable para la generación de productos relevantes y pertinentes para sus actividades.

La adopción de este enfoque, si bien se orienta a la inclusión de mayor racionalidad no se contraponen a la idea de complementar los criterios políticos inherentes al trabajo legislativo. La función de la evidencia es, en este contexto, robustecer los argumentos políticos a partir de conocimientos técnicos.

La existencia de áreas específicas para la generación de evidencia dentro del Congreso, tales como los centros de investigación, constituyen espacios idóneos para fortalecer el vínculo con las comisiones legislativas.

Finalmente, la utilización de esta evidencia se relaciona también con las capacidades institucionales de los equipos de trabajo de los legisladores, quienes tienen un rol importante en la identificación de las necesidades de información, así como en la sistematización y análisis de evidencia, cuidando que se alinee con los valores políticos que representan.

Bibliografía

- Bogenschneider, C. T. (2010) *Evidence-Based Policymaking: Insights from Policy-Minded Researchers and Research-Minded Policymakers*, Nueva York, Routledge.
- Cochran, G., K. L. Montgomery y A. Rubin. (2010) “Does Evidence-Based Practice Influence State Legislators’ Decision-Making Process? An Exploratory Study”, en *Journal of Policy Practice*, 9, pp. 263-283
- Davies, P. (2012) *The state of evidence-based policy evaluation and its role in policy formation*, National Institute Economic Review.
- Gris, P. (2017) “El uso de evidencia documental en la formulación de iniciativas de ley: el caso de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 229.
- Lewis, B. y Ellefson, P. (1996) *Evaluating information flows to policy committees in state legislatures: Forest and natural resources as a case. Evaluation Review*, 20, pp. 29-48
- Meuwese, A. (2010) “Two cases of impact assessment in environmental lawmaking and the role of evidence in the European legislative process” en M. Malaguti, C. Dordi, S. Di Benedetto, & A. Alemanno (Eds.) *Scientific evidence in international and European Law: Proceedings of the first Young Researcher Workshop on Science & Law*.
- Patton, M. (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods*, Nueva York, Sage Publications.
- Pollitt, C. (2013). The logics of performance management, *Evaluation*, 19 (4), pp. 346-363.
- Steele, G. (2015). Quebec’s Bill 1: A case study in anti-corruption legislation and the barriers to evidence-based law-making. Tesis de maestría. Disponible en: <https://goo.gl/vEF3U8>
- Van Gestel, R. y De Poorter, J. (2016). Putting evidence-based law making to the test: Judicial review of legislative rationality. *The Theory and Practice of Legislation* 4 (2), pp. 155-185.

El Congreso en la opinión pública¹

DR. ITZKUAUHTLI BENEDICTO ZAMORA SAENZ
Investigador C, Instituto Belisario Domínguez²

Introducción

Las elecciones intermedias de 1997 constituyeron un parteaguas para el análisis político del Poder Legislativo, ya que por primera vez el partido del Ejecutivo no tuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Esto representó, sobre todo, un cambio fundamental en el sistema político de nuestro país, ya que comenzó un periodo en el que el Congreso retomó paulatinamente su papel de contrapeso democrático. Atrás quedó la noción del Legislativo como una mera extensión y aval de las decisiones del presidente en turno. Esta diferenciación de los poderes, indispensable para el equilibrio democrático, ha despertado un mayor interés en la academia y en las propias instituciones de investigación parlamentaria por conocer las percepciones y valoraciones sociales en el Congreso de la Unión.

En este capítulo se muestran algunos indicadores de opinión pública que resultan importantes para conocer la percepción de las y los mexicanos sobre dicha institución política. Estos indicadores están organizados en cuatro dimensiones analíticas. La primera consiste en el conocimiento que tiene la ciudadanía del Congreso, es decir, la información precisa y veraz sobre su composición y responsabilidades. La segunda, agrupa un conjunto de indicadores referentes a la aprobación y/o evaluación ciudadana sobre el desempeño del Congreso. La tercera, recupera indicadores sobre ciertas valoraciones que ha manifestado la ciudadanía sobre el Poder Legislativo y, finalmente, en la cuarta se incluyen indicadores de confianza institucional. Es importante mencionar que en varias ocasiones no ha sido posible tener valores para las dos cámaras del Congreso de la Unión; de hecho, como parte de la investigación realizada tanto en este documento como en otras investigaciones previas del Área de Seguimiento a la Opinión Pública del Senado de la República, se ha identificado que varios indicadores sólo

1 Este capítulo retoma los hallazgos más importantes del documento de investigación parlamentario *Visor Ciudadano*, número 60, publicado por la Dirección General de Análisis Legislativo en junio de 2018.

2 Doctor en Ciencias Sociales, mención Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México (Flacso-México). Investigador C, de la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez. El autor agradece la colaboración de Andrea Reyes Flores para esta investigación.

corresponden a las percepciones sociales sobre la Cámara de Diputados y en mucha menor proporción, a la de Senadores.³ Sin lugar a dudas, dada la misión concreta del Instituto Belisario Domínguez y como elemento básico para la propia reflexividad de las y los senadores, resultaba importante corregir esta asimetría de información.

Esta carencia de datos se ha compensado con los dos levantamientos que ha tenido la *Encuesta Nacional sobre el Senado de la República* (EN-SER) en los años 2018 y 2019. El levantamiento de 2018 se realizó de manera telefónica a nivel nacional,⁴ mientras que el segundo levantamiento se hizo en vivienda también con representatividad nacional.⁵ La información ha resultado de interés para las y los senadores y se ha conformado en un proyecto emblemático del Área de seguimiento a la opinión pública del Instituto Belisario Domínguez. La información del presente capítulo constituyó un insumo valioso para definir los campos y los indicadores de la ENSER, ya que fue una base empírica para seleccionar algunos reactivos que podían tener cierta secuencia histórica, así como para identificar campos analíticos sobre los cuales no había antecedentes.⁶ De ahí la pertinencia y vigencia de revisar los indicadores que a continuación se presentan.

El capítulo está organizado de la siguiente manera. En el primer apartado se muestran los datos más recientes del Latinobarómetro sobre la satisfacción con la democracia que tienen las y los mexicanos. Estos indicadores permiten hacer inferencias sobre las percepciones sociales que hay en torno a las instituciones políticas relevantes para el funcionamiento de la democracia en el país. Los siguientes apartados exponen los indicadores seleccionados para las dimensiones analíticas de: conocimiento, aprobación, valoración y confianza. Es importante subrayar que, cuando la disponibilidad de los datos lo permite, se presentan los resultados de manera diacrónica, lo que posibilita conocer las tendencias y fluctuaciones históricas que ha tenido la opinión pública. Finalmente, se realizan algunas reflexiones sobre los datos recabados, así como el principal reto que tiene frente a sí el Congreso para mejorar la percepción ciudadana.

3 Al respecto véase: de la O, Felipe (2017). “La percepción de las y los mexicanos en el Congreso de la Unión”, *Cuaderno de investigación*, No. 37, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

4 Para conocer los principales resultados del primer levantamiento en 2019, véase: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4169>

5 Los resultados del segundo levantamiento se pueden consultar en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4663>

6 El primer comparativo de resultados obtenidos en la ENSER se realizó en el siguiente documento: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4735>

El contexto democrático

La democracia es una forma de gobierno que se ha anclado como la mejor opción política durante el último siglo, en gran medida por el pilar del sufragio universal como derecho político, así como de valores como la inclusión y la igualdad política (Dahl, 2006). No obstante, en los últimos años la democracia ha generado un cierto desencanto por no poder resolver problemas que se originan en otras esferas, particularmente la económica, como el crecimiento de la marginación y la pobreza. Aunque estos problemas no son responsabilidad directa de la democracia, su crecimiento la “corroe” e incide en las valoraciones que la ciudadanía tiene sobre ella (OEA y PNUD, 2010). En ese sentido, el indicador relativo a la satisfacción con la democracia permite aproximarse a una valoración general sobre la forma de gobierno y sus instituciones.

En el Cuadro 1 se observan los niveles de satisfacción con la democracia correspondientes a la medición del año 2017 de la Corporación Latinobarómetro. La mediana regional indica el predominio de la insatisfacción sobre esta forma de gobierno (42.5% no muy satisfecho y 22.5% nada satisfecho). Apenas 8.5% de la mediana regional en Latinoamérica está muy satisfecha con la democracia y 18.5% más bien satisfecha. Tres países centroamericanos destacan como muy satisfechos con la democracia: Nicaragua, Honduras y Costa Rica. En el otro extremo, los tres países con mayor respuesta de Nada satisfecho con la democracia son: Brasil, Venezuela y El Salvador. En el caso específico de México, solamente 1% respondió que está Muy satisfecho con la democracia, 17% está Más bien satisfecho, 44% No muy satisfecho y 35% Nada satisfecho. Destaca que México está muy por debajo de la mediana regional latinoamericana en cuanto a la satisfacción con la democracia.

Cuadro 1. Satisfacción con la democracia en América Latina (Porcentaje)

PAÍS	TIPO DE SATISFACCIÓN				
	Muy satisfecho	Más bien satisfecho	No muy satisfecho	Nada satisfecho	NS/NC
Brasil	1	11	26	57	5
México	1	15	46	34	4
Paraguay	1	22	57	14	6
Colombia	4	15	51	28	2
Chile	6	30	46	14	4
El Salvador	6	9	43	39	3
Perú	6	8	51	29	6
Argentina	7	30	44	17	2
Venezuela	8	14	28	48	2
Mediana AL**	8.5	18.5	42.5	22.5	4

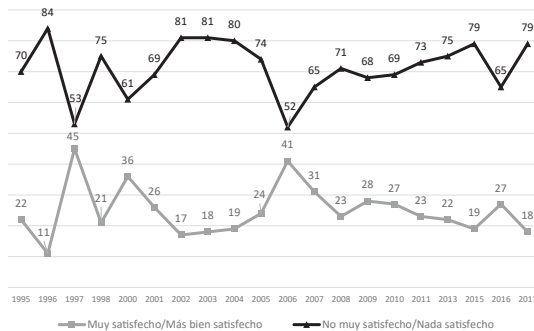
continúa...

PAÍS	TIPO DE SATISFACCIÓN				
	Muy satisfecho	Más bien satisfecho	No muy satisfecho	Nada satisfecho	NS/NC
Bolivia	9	25	44	17	5
Guatemala	9	16	42	24	9
Rep. Dominicana	11	21	39	26	3
Ecuador	11	39	39	9	2
Panamá	13	14	48	21	4
Uruguay	13	45	29	10	3
Costa Rica	15	30	35	15	5
Honduras	15	14	37	27	7
Nicaragua	19	31	24	17	9

Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2017. Los datos están ordenados en valores crecientes tomando como referencia la respuesta "Muy satisfecho". **Mediana regional para América Latina.

En la Gráfica 1 se muestra el comportamiento diacrónico de este indicador para el caso mexicano. Se agruparon los valores de cualquier tipo de satisfacción con la democracia (Muy satisfecho / Más bien satisfecho) y los correspondientes a cualquier tipo de insatisfacción (No muy satisfecho / Nada satisfecho). De esta manera, se observa que los valores que predominan entre 1995 y 2017 son los de insatisfacción con la democracia. Los picos más altos de insatisfacción corresponden a los años de 1996, un año antes de las elecciones intermedias de 1997 en las que el partido en el poder pierde la mayoría en la Cámara de Diputados. A su vez, el año de 1997 fue cuando se detecta el pico más alto de satisfacción con la democracia en el país con 45% de la población encuestada satisfecha.

Gráfica 1. Satisfacción con la democracia en México, 1995-2017 (Porcentaje).



Fuente: Corporación Latinobarómetro, serie temporal 1995-2017. Se omiten los valores correspondientes a las respuestas de No sabe / No contestó.

Otro momento relevante se observa en año 2006, cuando nuevamente la satisfacción con la democracia alcanza un pico alto de 41%. Es importante notar que de ese año en adelante comienza una tendencia en el aumento de la insatisfacción con la democracia y, en consecuencia, una disminución en los niveles de satisfacción.

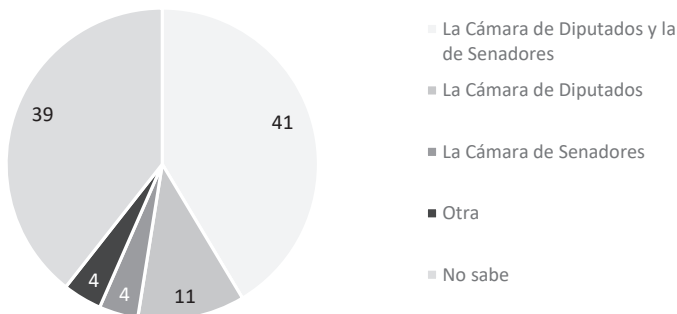
El conocimiento sobre el Congreso

La dimensión de conocimiento que tiene la opinión pública en el Congreso es básica para que la ciudadanía realice valoraciones y evaluaciones sobre dicha institución política. Si el conocimiento es bajo, entonces su opinión tenderá a construirse con base en posturas meramente ideológicas, o creencias que se reproducen de manera acrítica y que evidencian falta de información sobre procesos o instituciones políticas (Arellano, 2009). Los indicadores seleccionados para indagar en el conocimiento que tiene la ciudadanía sobre el Congreso de la Unión incluyen tres aspectos básicos:

- La identificación de las dos cámaras que integran el Congreso (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores),
- El reconocimiento de su tarea sustancial, la de legislar y,
- El conocimiento sobre el número de legisladores que integran cada una de las cámaras. (500 miembros de la Cámara de Diputados y 128 para el Senado).

En la Gráfica 2 se muestra el conocimiento que tiene la ciudadanía sobre las cámaras que conforman el Congreso de la Unión. En ella se observa que 4 de cada 10 personas encuestadas saben que el Congreso se compone de dos Cámaras, pero una proporción similar respondió que no conoce la integración del Congreso. 11% sólo identificó a la Cámara de Diputados, 4% al Senado y 4% dio el nombre de una institución diferente. Si este último porcentaje se añade a quienes respondieron no saber, el desconocimiento sería la frecuencia más alta para este indicador.

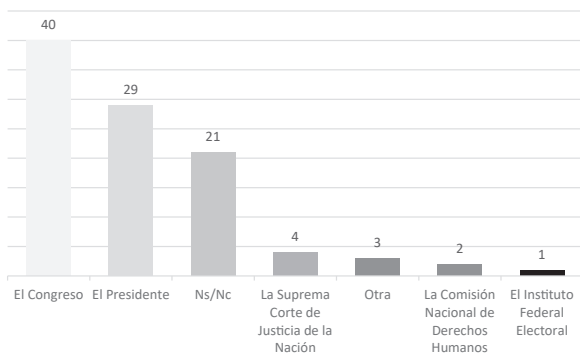
Gráfica 2. Conocimiento sobre las Cámaras que integran el Congreso de la Unión (Porcentaje).



Fuente: Informe País, 2013.

Una tendencia similar se advierte en el conocimiento que tiene la población de la función principal del Congreso: 4 de cada 10 personas encuestadas le atribuye la capacidad de aprobar reformas constitucionales, tarea que 29% imputa al titular del Ejecutivo, mientras que 21% no sabe o no contestó; la cuarta mención recae en el Poder Judicial, con 4% de la población encuestada que señaló que la atribución mencionada recae en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El resto de las respuestas corresponde a otras instituciones ajenas al proceso legislativo como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral (Véase Gráfica 3).

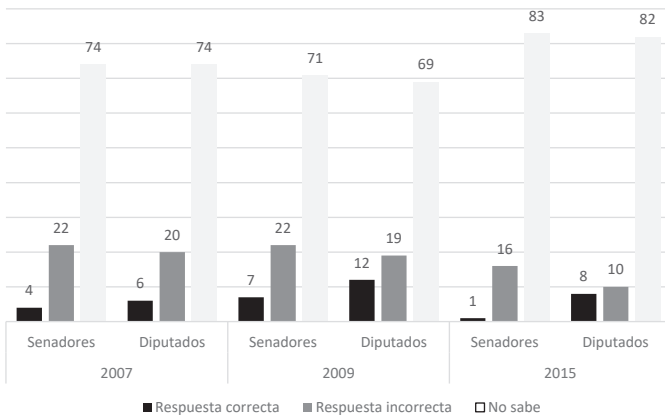
Gráfica 3. Conocimiento de la institución que aprueba reformas constitucionales (Porcentaje).



Fuente: ENCUP, 2001.

En cuanto al conocimiento que tiene la ciudadanía sobre el número de integrantes de cada cámara, en la Gráfica 4 se observa un amplio desconocimiento desde 2007. En ese punto, no hay una diferencia significativa entre las cámaras, pues en ambos casos se desconoce el número de integrantes en una amplia proporción. Este desconocimiento aumentó significativamente en 2015, pasando de 74% en 2007 a valores superiores a 80%. Además, si se agregan los porcentajes de la población encuestada que dio una respuesta incorrecta sobre el número de legisladores, resulta que 9 de cada 10 personas desconocen el número de legisladores que integran cada Cámara. Es altamente probable que estos valores sean aún más altos en caso de preguntar si, además de conocer el número de legisladores, los pudiera identificar por su origen (mayoría relativa, representación proporcional y en el caso del Senado, también de primera minoría). Llama la atención que en las diferentes mediciones hay mayor conocimiento del número de diputados que el de senadores.

Gráfica 4. Conocimiento sobre el número de legisladores en cada Cámara (Porcentaje)



Fuente: Parametría, serie temporal, 2007-2015.

La aprobación ciudadana en el Congreso

La segunda dimensión de indicadores corresponde a la evaluación que hace la ciudadanía sobre el desempeño del Congreso, medida a partir de la aprobación ciudadana de la institución. La aprobación es un concepto más fácil de medir que la legitimidad y revela el nivel de apoyo que tiene una institución política determinada (Moreno, 1997). En el caso específico del Congreso se puede

inferir que la aprobación es una ventana que permite aproximarnos al respaldo ciudadano de las decisiones que se toman en dicha instancia.

En el Cuadro 2 se presentan los resultados de la última medición del Latinobarómetro realizada en 2017. La mediana latinoamericana que evalúa Muy bien el desempeño del Congreso es de 3.85%, la de Bien es de 34.25%, la de Mal de 36.65% y la de Muy mal de 14.1%. Los países en donde predomina la evaluación positiva del Congreso vuelven a ser centroamericanos: Honduras, Nicaragua y Guatemala. En el otro extremo, los países con valores más altos en Muy mal son Venezuela, Perú y Brasil. En el caso de México, la población encuestada lo evaluó de la siguiente manera: 3.4% como Muy bien, 33.9% Bien, 38.5% Mal, 12.5% Muy mal y 11.7% no sabe o no contestó la pregunta. Si se agrupan las respuestas, se tiene que 37.3% de ellas son positivas (Muy bien y Bien), 51% son de carácter negativo (Mal y Muy mal), mientras que el restante 11.7% corresponde a personas que no saben o no contestaron a esta pregunta.

Cuadro 2. Evaluación de los Congresos en América Latina (Porcentaje)

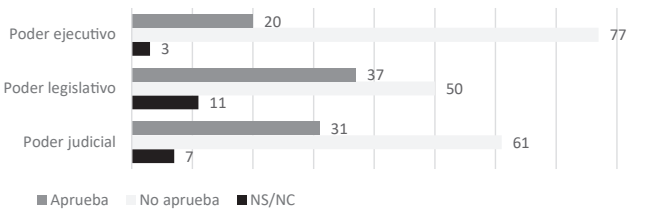
PAÍS	TIPO DE EVALUACIÓN				
	Muy bien	Bien	Mal	Muy mal	NS/NC
Chile	0.4	21.7	46.2	22.7	8.9
Perú	0.4	14.2	45.2	31.6	8.5
Paraguay	1	17.2	51.8	21.9	8
Brasil	1.2	19.5	44.4	24.8	10.1
Bolivia	1.3	44	31.2	7.8	15.6
Argentina	1.8	38.4	44.5	7.5	7.8
Colombia	2.1	31.3	38.6	14.1	14
México	3.4	33.9	38.5	12.5	11.7
Rep. Dominicana	3.7	57.8	24.5	9.9	4.1
Mediana AL**	3.85	34.25	36.65	14.1	9.6
Costa Rica	4	32.8	34.8	16.6	11.8
El Salvador	4	34.2	38.9	14.1	8.8
Ecuador	4.6	34.3	40.2	15.8	5.1
Uruguay	5.6	57	21.5	3.1	12.8
Panamá	6.3	38.8	32.6	13.2	9.1
Venezuela	7.3	22.8	23.2	43.9	2.8
Guatemala	8.1	35.8	25.3	15	15.7
Nicaragua	9.8	46.9	20.6	6.6	16.1
Honduras	9.9	46.3	21.4	11.5	10.9

Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2017. Los datos están ordenados en valores crecientes tomando como referencia la respuesta "Muy bien".

**Mediana regional para América Latina.

En la Gráfica 5 se compara la evaluación que hace la ciudadanía sobre el Congreso con respecto a los otros Poderes de la Unión. Es importante mencionar que para hacer esta comparación, se consideró que los valores positivos de evaluación (Muy bien y Bien) referentes al Congreso y al Poder Judicial se podían agrupar en uno solo bajo el rubro de “Aprueba”. El mismo procedimiento se realizó con los dos valores negativos (Mal y Muy mal), los cuales, sumados, se equipararon a “No aprueba”. Este procedimiento permitió comparar los valores obtenidos para el Legislativo y el Judicial con los del Ejecutivo, estos últimos normalmente obtenidos con base en una pregunta orientada en términos de aprobación, más que de evaluación. Realizada esta advertencia metodológica, se aprecia que en 2015 el Poder Legislativo tenía una mayor aprobación, seguido del Judicial y, en tercer lugar, el Ejecutivo. Sin embargo, es importante señalar que la falta de una opinión concreta en este rubro también es mayor cuando se trata del Poder Legislativo (11%).

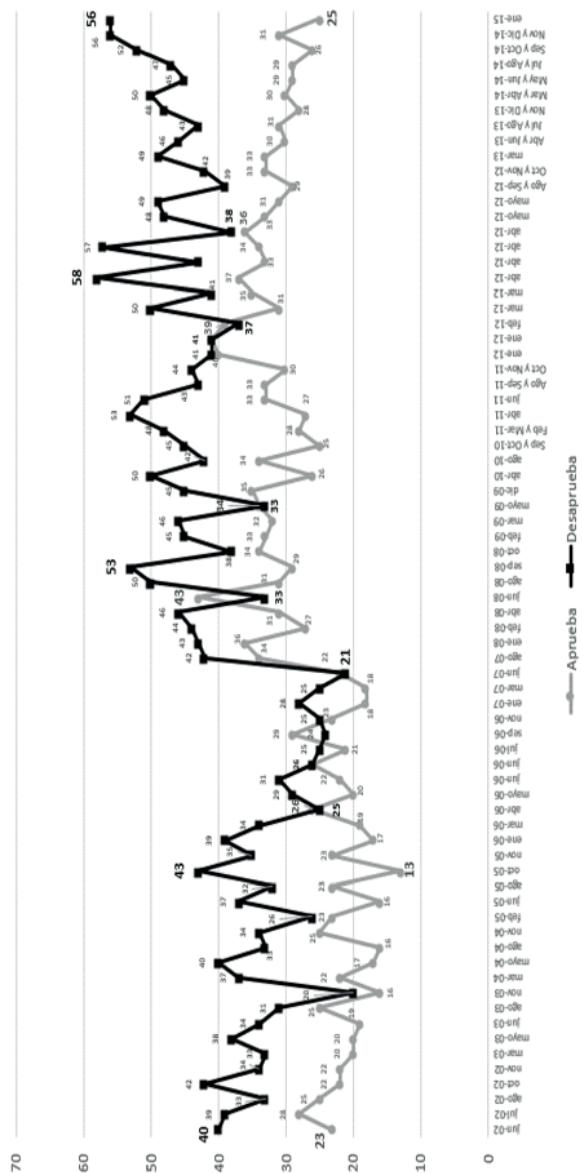
Gráfica 5. Aprobación de los tres Poderes de la Unión, 2015 (Porcentaje)



Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2015.

En cuanto a la aprobación ciudadana específica del Senado, la serie de tiempo más larga que se encontró fue la realizada por Parametría, la cual levantó el indicador de manera ininterrumpida entre 2002 y 2015. Los resultados se presentan en la Gráfica 6, en la que se aprecia que ha predominado la desaprobación, con algunas excepciones como las mediciones de abril y septiembre de 2006, junio de 2007, junio de 2008, mayo de 2009, así como enero y febrero de 2012, que fueron los últimos en los que predominó la aprobación sobre la desaprobación. Aunque con altibajos, a partir de entonces ha aumentado la desaprobación ciudadana. En la última medición con la que se cuenta (enero de 2015), la desaprobación ciudadana alcanzó 56%, mientras que la aprobación era de 25%. Sin lugar a dudas, resultaría de gran utilidad disponer de un dato más actualizado para conocer el grado de aprobación ciudadana con la que concluyó la LXIII Legislatura.

Gráfica 6. Aprobación ciudadana hacia el Senado, 2002-2015.



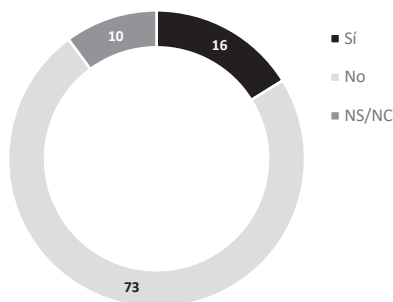
Fuente: Parametría, 2015, serie temporal 2002-2015. Se omiten los resultados de No sabe / No contestó

Valoraciones sociales sobre el Congreso

En la tercera dimensión analítica del estudio se presentan algunas valoraciones sobre el Congreso, entre ellas, las siguientes: si la ciudadanía se siente representada en dicha institución; el interés ciudadano en las discusiones y asuntos del Congreso; así como la valoración sobre la capacidad de agencia del Legislativo, es decir, en su potencial para generar un cambio. Como se puede apreciar, estas valoraciones sociales buscan conocer ciertos sentimientos de proximidad / distanciamiento entre la ciudadanía y el legislador diferentes a la confianza, los cuales constituyen elementos importantes para saber otras facetas de la relación que tiene la ciudadanía con el Congreso (Grossi, 2007).

En la Gráfica 7 se muestran los resultados referentes al nivel de representación que la ciudadanía tiene en el Congreso; dicho con otras palabras, si la población se siente plenamente representada en las cámaras que integran el Poder Legislativo. Los resultados indican que 73% no se siente representada en el Congreso, 16% sí y 10% no respondió o no contestó.

Gráfica 7. Porcentaje de la ciudadanía que se siente representada en el Congreso

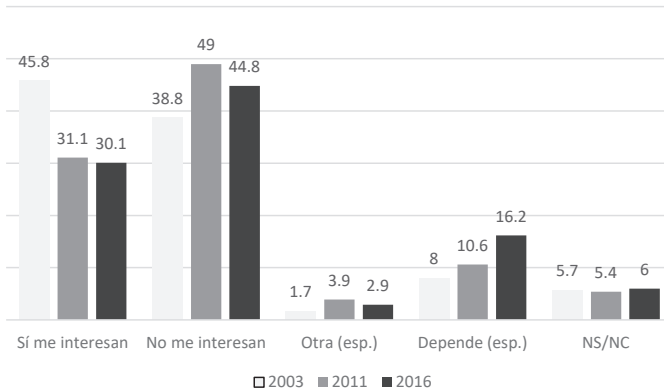


Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2015.

En la Gráfica 8 se presenta un seguimiento diacrónico que realizó el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM sobre el interés ciudadano en los asuntos sobre los que debate y decide el Congreso. Como se puede observar, solamente en la medición del año 2003 fue mayoritaria la población que respondió que sí estaba interesada en los asuntos del Congreso (45.8% de la población encuestada por 38.8% que no estaba interesada). Posteriormente, en las mediciones de 2011 y 2016 fue mayoría la población encuestada que respondió no tener interés en los asuntos del Congreso (49% y 44.8%, respectivamente). Otra tendencia importante se refiere

al leve incremento en el interés en los asuntos del Congreso dependiendo del tema que se trate, pues esta respuesta prácticamente se duplicó para el 2016 (16.2%) con respecto a lo observado en 2003 (8%).

Gráfica 8. Interés en los asuntos del Congreso (Porcentaje)



Fuente: Encuesta Nacional de Cultura Constitucional en México, serie temporal, 2003-2016.

En el cuadro 3. Se muestra el interés sobre los asuntos legislativos en términos regionales. En él se advierte que la región Centro-Occidente es la que tiene mayor interés en los asuntos del Congreso (35.4%). Esta proporción aumenta si se considera que también es la región en la que existe mayor interés condicionado en los asuntos del Congreso (20.2% respondió que su interés depende del asunto). Por otro lado, en la región Centro persiste el mayor desinterés por los asuntos del Congreso (52.7%). Es importante enfatizar que la pregunta únicamente se refiere al interés ciudadano en el Congreso federal y no en los asuntos de los congresos estatales.

Cuadro 3. Interés en los asuntos del Congreso por región (Porcentaje)

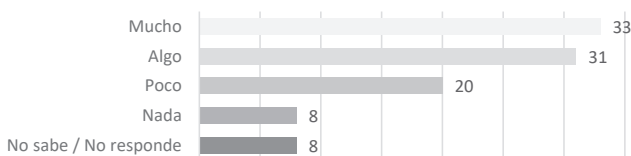
RESPUESTA	REGIÓN				
	Norte	Centro-Occidente	Centro	Sur-Sureste	Nacional
Sí me interesan	32.1	35.4	27.5	26.7	30.1
No me interesan	40.2	35.8	52.7	46.9	44.8
Otra (esp.)	3.6	3.7	2.5	2.1	2.9
Depende (esp.)	14.6	20.2	12.8	18.5	16.2
NS/NC	9.5	4.9	4.5	5.8	6.0

Fuente: Encuesta Nacional de Cultura Constitucional en México, 2016.⁷

7 La región Norte comprende los estados de Baja California, Baja California Sur,

En la Gráfica 9 se aprecia que las y los mexicanos consideran que el Congreso tiene una muy buena capacidad para cambiar las cosas en nuestro país, al menos así lo considera 64% de la población encuestada (33% respondió que mucho y 31% algo). Esto indica que desde la valoración ciudadana, el Congreso es una institución política con una fuerte capacidad de agencia. Solamente 20% considera que el Congreso puede cambiar poco las cosas en México y 8% señaló que nada.

Gráfica 9. Poder del Congreso para cambiar las cosas en México (Porcentaje)



Fuente: ENCUP (2008).

La confianza institucional

La cuarta dimensión del análisis corresponde al nivel de confianza institucional que se tiene en el Congreso. Aunque la confianza institucional suele referirse normalmente al tipo de relación social que existe entre los electores y sus representantes, no siempre resulta evidente si la confianza que se está midiendo es hacia las instituciones o hacia los encargados de hacerlas funcionar (Hardin, 2002). Otro aspecto a considerar es que la confianza institucional y la política no suelen ser ámbitos fáciles de conciliar, ya que la política se caracteriza por relaciones sociales conflictivas en las que hay diferentes intereses encontrados que buscan convertirse en los hegemónicos (Warren, 1999). De alguna manera, esto último nos permite comprender por qué, dado estos recurrentes conflictos entre intereses antagonistas, la confianza en las instituciones políticas suele tener bajos niveles de confianza institucional. Ciertamente la desconfianza institucional es aún mayor cuando el contexto se caracteriza por una insatisfacción con la democracia.

Chihuahua, Coahuila, Durango, Sinaloa, Sonora, Nuevo León y Tamaulipas. La región Centro-Occidente está integrada por Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. El Centro comprende a la Ciudad de México, Hidalgo, el Estado de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala. Finalmente, el Sur-sureste incluye Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

La última medición comparativa que se tiene sobre la confianza en el Congreso en Latinoamérica corresponde al año 2017. En el Cuadro 4 se aprecia que la mediana para la región es la siguiente: 4.5% de la población encuestada tiene Mucha confianza en el Congreso, 17% tiene Algo, 35.5% señaló que tiene Poca confianza y 38.5% indicó que no tiene Ninguna. Si tomamos como referente el valor de Mucha confianza, destaca que Venezuela es el país con los valores más altos con 15%. Tal vez este hecho se explique porque en dicho país el Congreso ha desempeñado eventualmente un papel importante como contrapeso del Ejecutivo. Los otros dos países con valores altos de confianza son Nicaragua y Bolivia. En el sentido opuesto, los países que tienen menores niveles de confianza son Paraguay, Brasil y Perú. En el caso mexicano, 21% tiene algún tipo de confianza en el Congreso (3% mucha y 18% algo), mientras que 74% respondió que tiene poca (39%) o nada de confianza (35%). El restante 5% no sabe o no contestó.

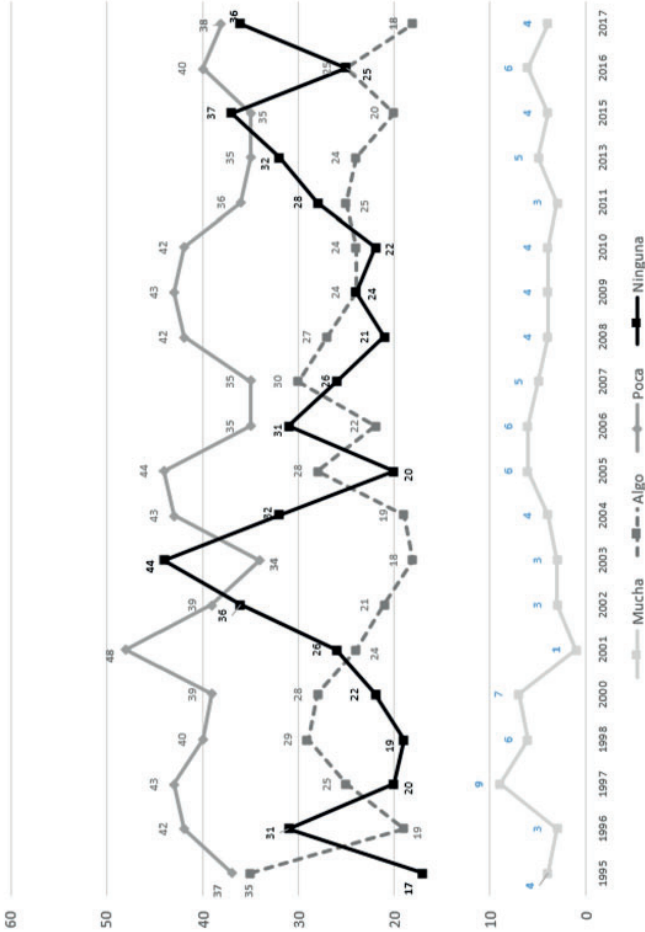
Cuadro 4. Confianza en los Congresos de América Latina (Porcentaje)

PAÍS	TIPO DE CONFIANZA				
	Mucha	Algo	Poca	Ninguna	NS/NC
Paraguay	1	9	35	52	3
Brasil	2	9	25	60	4
Perú	2	11	34	50	3
Chile	3	17	34	43	3
Colombia	3	12	36	48	1
Costa Rica	3	16	39	39	3
México	3	18	39	35	5
Argentina	4	21	39	33	3
El Salvador	4	14	41	36	5
Mediana AL**	4.5	17	35.5	38.5	3
Rep. Dominicana	5	17	26	49	3
Ecuador	5	24	44	26	1
Guatemala	5	11	35	45	4
Panamá	5	18	33	38	6
Honduras	6	8	37	47	2
Uruguay	6	28	36	25	5
Bolivia	8	24	39	26	3
Nicaragua	9	17	33	34	7
Venezuela	15	19	29	35	2

Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2017. Los datos están ordenados en valores crecientes tomando como referencia la respuesta "Mucha". **Mediana regional para América Latina.

En la Gráfica 10 se aprecia el comportamiento de este indicador para el periodo de 1995 a 2017. Los resultados indican que no han predominado niveles de confianza ciudadana muy altos en el Congreso, al menos en el indicador más alto, (Mucha confianza), ya que normalmente ha oscilado entre valores máximos de 9% y mínimos de 1%.

Gráfica 10. Confianza en el Congreso, 1995-2017 (Porcentaje)



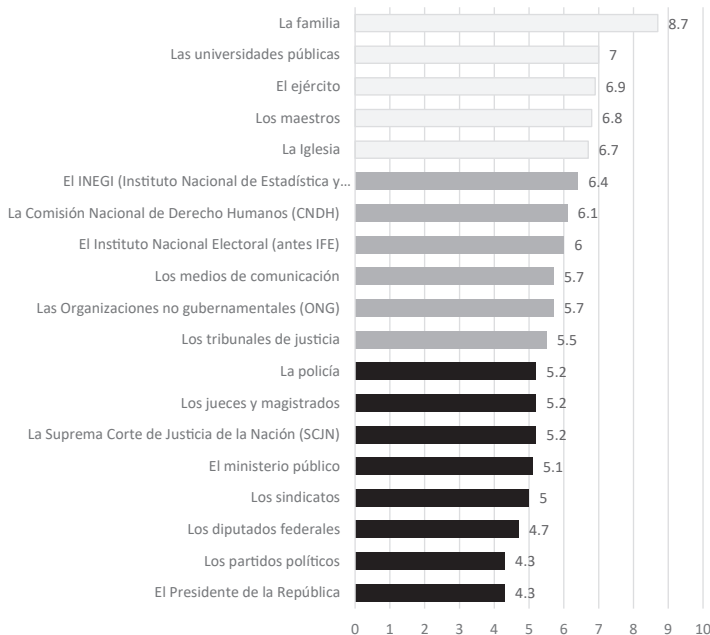
Fuente: Corporación Latinobarómetro, 1995-2017. Se omitieron los resultados correspondientes a No Sabe y No contestó.

Por el contrario, la falta de confianza ha sido el valor más inconstante en este periodo, ya que ha tenido valores bajos de 17% (año 1995), 19% (1998) y 20% (1997 y 2005) y altos de 44% (2003), 37% (2015) y 36% (2002 y 2017). Por su parte, este indicador muestra que predominan los valores referentes a la poca confianza, los cuales sólo fueron superados por la falta total de confianza en dos mediciones, las de 2003 y 2015.

Los bajos niveles de confianza que tiene el Congreso se interpretan mejor en la ecología institucional del país, es decir, en comparación con otras instituciones políticas y sociales de México. Es importante mencionar que en este tipo de indicadores no se suele utilizar como institución de referencia al Congreso, más bien se emplean las instituciones de los diputados federales y/o locales, probablemente por ser referentes más cercanos a la información y al conocimiento político de la ciudadanía. Es importante señalar que en este tipo de indicador, resulta complicado encontrar evaluaciones actuales y sistemáticas sobre la confianza que hay en el Senado, por lo que también constituye un indicador que requiere de un mayor seguimiento y elaboración en las investigaciones demoscópicas en el país.

En la Gráfica 11 se presenta uno de los últimos indicadores que se han hecho sobre confianza institucional en México. En dicha investigación se solicitó que la población encuestada calificara del 0 al 10 su nivel de confianza en ciertas instituciones, en donde 0 era la falta total de confianza y el 10 el mayor nivel de confianza. En blanco se presentan las instituciones con las calificaciones más altas: a saber, la familia (8.7), las universidades públicas (7), el ejército (6.9), los maestros (6.8) y la iglesia (6.7). Las instituciones intermedias se muestran en color gris, entre ellas se encuentran: el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (6.4), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (6.1), el Instituto Nacional Electoral (6), los medios de comunicación (5.7), las organizaciones no gubernamentales (5.7) y los tribunales de justicia (5.5). Finalmente, en barras de color negro, se incluyen las instituciones con las calificaciones más bajas referente a la confianza: los diputados federales (4.7), la policía (5.2), los jueces y los magistrados (5.2), la Suprema Corte de Justicia de la Nación (5.2), el ministerio público (5.1), los sindicatos (5), los partidos políticos (4.3) y la presidencia de la república (4.3).

Gráfica 11. Escala de calificación referente a la confianza institucional en México (Promedio final)



Fuente: Encuesta Nacional de Cultura Constitucional en México, 2016. La escala de calificación es de 0 a 10 en donde 0 es No confío nada y 10 es confío mucho.

Consideraciones finales

El aumento de la insatisfacción ciudadana con la democracia en nuestro país desde el año 2006 hasta la fecha, ha venido acompañado de un proceso similar de crecimiento de la desaprobación ciudadana en el Senado y del Congreso en general. Resulta razonable suponer que, si la población muestra desencanto con la democracia como forma de gobierno, este sentimiento se extenderá a la evaluación de las instituciones políticas que la conforman, entre ellas, el Poder Legislativo. En ese sentido, también resulta comprensible la poca o la falta de confianza ciudadana en los partidos políticos y los diferentes órdenes de gobierno, ya que como se pudo observar en el documento, las instituciones políticas y de procuración de justicia, suelen ocupar los puestos más bajos en los rankings de confianza institucional.

Ahora bien, identificar la alta desaprobación y la desconfianza institucional hacia el Congreso es un primer paso para conocer el estado de la opinión pública sobre este tema; sin embargo, hacen falta más estudios, particularmente de corte cualitativo, que nos permitan saber las causas de estas tendencias. Es posible afirmar que una de las más importantes sea la falta de información que tiene la ciudadanía sobre el Congreso. Recordemos que el conocimiento que se tiene sobre aspectos básicos como su composición, funciones y número de integrantes, suelen ser ampliamente desconocidos por la población. Es de suponer que, ante preguntas más sofisticadas, la falta de conocimiento será aún mayor. Así las cosas, que los representantes públicos conozcan las tendencias de opinión pública puede ser de una gran utilidad como herramienta para mejorar su desempeño. Por ejemplo, este amplio desconocimiento que se tiene sobre la institución debe alertar a las y los legisladores a mejorar la cantidad y la calidad de la información que provee a la ciudadanía, pensar en formatos amigables y dirigidos a un público heterogéneo, así como a incorporar habitualmente prácticas de transparencia y rendición de cuentas que le permitan conocer a los representados las razones detrás de su toma de decisiones, así como el impacto de las mismas. Si la ciudadanía tiene a su disposición este tipo de información, es altamente probable que vuelvan a reconocer el valor público que representa el Congreso para la democracia.

La mayor presencia pública que ha tenido el Congreso desde 1997, resultado de una mayor pluralidad y relevancia política en la toma de decisiones que definen la vida nacional, ha incidido en una creciente exigencia y reconocimiento ciudadano sobre la importancia del Legislativo en el funcionamiento de una democracia (Martínez, Mirón y Zepeda, 2017). Esto constituye una oportunidad inmejorable para seguir impulsando, desde las propias cámaras y desde la sociedad civil, iniciativas que aumenten los espacios de participación, deliberación y co construcción de leyes entre representantes y representados en aras de aumentar la cercanía social y la confianza institucional en el Congreso, así como para construir un saludable equilibrio de poderes en su relación con el Ejecutivo y el Judicial.

La información que ha proporcionado los levantamientos de la Encuesta Nacional sobre el Senado de la República ha permitido identificar con mayor precisión el conocimiento, la valoración, la confianza y el vínculo social de la ciudadanía con respecto a la Cámara alta. Es verdad que las tendencias no han sido radicalmente diferentes a las presentadas en este capítulo, ya que la franja poblacional con una cultura política sólida es muy baja, de manera que difícilmente distingue entre las funciones y el desempeño de ambas cámaras. No obstante, precisar la información es un requisito indispensable para que

cada una de ellas tome acciones conducentes a mejorar el conocimiento de sus acciones frente a la ciudadanía, así como para abrir espacios de participación y deliberación que permitan una mayor cercanía entre representantes y representados. Esta es una de las utilidades primordiales del seguimiento a la opinión pública con respecto al trabajo legislativo.

Referencias

- Arellano, E. (2009). “Tendencias de opinión y percepciones sobre la Cámara de Diputados”. Working Paper, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Dahl, R. (2006). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Ciudad de México: Taurus.
- Grossi, G. (2007). *La opinión pública*. Madrid: CIS.
- Hardin, R. (2002). *Trust and Trustworthiness*. New York: Russell Sage Foundation.
- Martínez López, C., Mirón Lince, R. M. y Zepeda, P. J. (2017). Introducción. En C. Martínez López, R. M. Mirón Lince, y P. J. Zepeda (Coord.), *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: Hacia un Parlamento Abierto* (pp.11-24). Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- Moreno, A. (1997). El uso político de las encuestas de opinión pública. En R. Ai Camp (Comp.), *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México* (pp.192-220). Ciudad de México: Siglo XXI.
- Organización de los Estados Americanos y Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Nuestra Democracia*. Ciudad de México: FCE.
- Warren, M. (1999). *Democracy and Trust*. Washington DC: Georgetown University.

Encuestas consultadas

Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (2001, 2008) / Secretaría de Gobernación. El periodo de levantamiento de la encuesta se realizó del 4 de noviembre al 7 de diciembre de 2001. El levantamiento de la encuesta correspondiente al año 2008 fue del 3 al 28 de noviembre. El tamaño de la muestra fue de 5056 casos para el año 2001 y de 5046 casos para el 2008. El esquema de selección fue probabilístico, estratificado y por conglomerados en la encuesta de 2001 y probabilístico, trietápico, estratificado y por conglomerados para la encuesta de 2008. En ambas, el modo de levantamiento fue cara a cara, en vivienda y el público objetivo fueron habitantes del

país mayores de 18 años o más. El nivel de confianza fue de 90% y un margen de error de 5.2% para la encuesta de 2001, para la encuesta de 2008 el nivel de confianza fue de 90% y un margen de error de 3.5%. Disponibles en: <https://goo.gl/1voFM3> y <https://goo.gl/ZeVDrV> (Última consulta, 19 de junio de 2018).

Quieren menos legisladores, pero desconocen cuantos hay, (serie temporal 2007-2015) / Parametría. El periodo de levantamiento de la encuesta fue del 18 al 22 de abril de 2015. El tamaño de la muestra fue de 1200 personas de 18 años en adelante con credencial para votar residentes en el lugar de interés. El margen de error es +/- 2.8%, con un nivel de confianza estadística de 95%. Disponible en: <https://goo.gl/jojxn-m> (Última consulta, 19 de junio de 2018).

Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México, 2015 / Instituto Federal Electoral. El levantamiento de la encuesta se realizó durante agosto de 2013. El tamaño muestral fue de 11000 hombres y mujeres de 18 años o más. El esquema de muestreo fue triplemente estratificado, por región, estrato de interés y el estado típico. La propuesta técnica se basó en metodologías para reducir el error total de la encuesta (Total Survey Error) Disponible en: <https://goo.gl/M4e16e> (Última consulta, 19 de junio de 2018).

Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional en México, 2016 / Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. El periodo de levantamiento de la encuesta fue del 20 al 31 de octubre de 2016. El tamaño de la muestra fue de 1,200 casos distribuidos entre dos estratos principalmente, la región (Centro, DF y Estado de México, Norte y Sur) y el tamaño de la localidad. El esquema de selección fue multietápico (localidades, AGEBS, manzanas, viviendas e individuos) y el modo de levantamiento fue cara a cara, en vivienda. El público objetivo fue todos los habitantes de 15 años o más. El nivel de confianza fue de 95% y un margen de error de 4.2%. Disponible en: <https://goo.gl/33vkie> (Última consulta, 19 de junio de 2018).

Latinobarómetro, 2017 / Corporación Latinobarómetro. La encuesta se levantó en 18 países de la región latinoamericana y tuvo como público objetivo a las personas igual o mayores de 18 años, salvo en los casos de Brasil y Nicaragua en donde la población fue igual o mayor a los 16 años. Para México el tamaño de la muestra es de 1,200 personas y el esquema de muestreo fue probabilístico modificado con tres etapas aleatorias y una por cuotas. El margen de error fue de +/- 2.8%. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> (Última consulta, 19 de junio de 2018).

LOS BLOQUES PARLAMENTARIOS: CONTROL Y EQUILIBRIO DE FUERZAS EN LA LXIV LEGISLATURA

MARCO ANTONIO GARCÍA PÉREZ¹

DANITZA MORALES GÓMEZ²

Introducción

Con la expresión electoral de julio de 2018 se abrió un nuevo parteaguas en la historia democrática de México. Llegó la alternancia a los espacios de poder y el mapa político sufrió cambios relevantes. Por primera vez en el siglo veintiuno, los ciudadanos entregaron la hegemonía del poder Ejecutivo y Legislativo, a nivel federal y local, a un solo partido (*Morena*), con márgenes suficientes para condicionar los procesos legislativos; agilizar la discusión del paquete económico; autorizar el uso de la guardia nacional y la suspensión de garantías; legislar en materia de planeación y desarrollo económico, extinción de dominio, amnistías, entre otras.

Sin embargo, para ejercer los instrumentos de control de la mayoría calificada, el nuevo partido dominante debe articular un bloque parlamentario con 76 diputados y 26 senadores de oposición. En tanto, los grupos minoritarios del Congreso pueden articular bloques de 168 diputados y 43 senadores para ejercer los mecanismos de contrapeso y equilibrio regulados en la legislación parlamentaria.³

1 Director Ejecutivo de la firma Demolytics – Investigación Estratégica. Máster en Analytica Web por la Digital Bussines School. Licenciatura en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Miembro del Comité Editorial de la International Journal of Law and Society. marco@demolytics.com.mx

2 Directora General de Demolytics – Investigación Estratégica. Asociada de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales y la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Egresada de las licenciaturas en Derecho y Ciencias Políticas por la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, de la UNAM. danitza@demolytics.com.mx

3 En la Cámara de Diputados bastaría con los votos de 334 diputados, mientras que en la Cámara Alta se requeriría de la aprobación de 85 senadores. Estas cifras consideran una asistencia total en ambas Cámaras. De acuerdo con los reglamentos de San Lázaro y el Senado de la República, se considera que existe Quórum cuando están presentes el cincuenta por ciento más uno de sus integrantes: 251 diputados y 85 senadores, respectivamente.

A continuación se esboza la historia reciente de la democracia mexicana; las consecuencias de la nueva integración legislativa y el transfuguismo que alteró la relación de fuerzas; se moldean los bloques que podrían conformarse en la LXIV Legislatura a partir del índice de Rice modificado para coalición ganadora; y se exponen los instrumentos de control oponibles por cada bloque ante los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Breve historia democrática de México

La transición democrática de México puede distinguirse en tres etapas: 1) *El inicio de las legislaturas plurales* en 1979, cuando la oposición ganó el 26% de la Cámara de Diputados y un senador; 2) *El primer gobierno sin mayoría* en 1997, con 52% de los espacios legislativos para la oposición; y 3) *La vuelta al partido hegemónico* en 2018, con el dominio de Morena en el Ejecutivo, la Cámara de Diputados y el Senado de la República (Casar, 2019).

Desde que el presidente Zedillo perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, las fuerzas parlamentarias maduraron bajo las reglas del sistema de contrapesos. Con Vicente Fox, el PRI controló el 42% de los diputados y 47% en el Senado; margen suficiente para condicionar la agenda presidencial. En la gestión de Felipe Calderón, Acción Nacional (PAN) obtuvo el 41% del Senado. El presidente Peña, finalmente, abanderó un contingente legislativo que representaba el 42% en la Cámara de Diputados y el Senado de la República. En 2018, la coalición encabezada por Morena obtuvo 308 diputados y 69 senadores; la abanderada por el PAN, 129 diputados y 38 senadores; y la representada por el PRI, 63 diputados y 21 senadores.

Paradójicamente, muchos rasgos del hiperpresidencialismo del PRI, parecen estar de vuelta como resultado, en gran medida, del voto anti-PRI. Por tal motivo, vale resaltar de la LXIV Legislatura: 1) el evidente dominio de un partido hegemónico; 2) la oportunidad de las minorías para ejercer mecanismos de contrapeso intraorgánico, más allá de las votaciones legislativas; y 3) los desafíos para el control parlamentario ante el nuevo escenario político.

Tabla 1. Conformación histórica de la Cámara de Diputados

Legislatura	L 1976-1979	LI 1979-1982	LII 1982-1985	LIII 1985-1988	LIV 1988-1991	LV 1991-1994	LVI 1994-1997	LVII 1997-2000	LVIII 2000-2003	LIX 2003-2006	LX 2006-2009	LXI 2009-2012	LXII 2012-2015	LXIII 2015-2018	LXIV 2018-2024
PRI	196	296	299	289	262	320	300	239	209	203	106	242	212	205	45
PAN	20	43	51	41	101	89	119	121	206	148	206	142	114	109	81
PRD					22	41	71	125	53	97	127	63	104	54	21
PT							10	7	8	6	11	14	10		61
PPS	12	11	10	11	49	12									
PARM	9	12		11	30	15									
CONVERGENCIA								1	5	18					
PCM		18													
PDM		10	12												
PST		10	11	12											
PSUM			17	6											
PFCRN					36	23									
PDM				12											
PRT				6											
PMT				6											
PVEM								6	18	17	17	22	29	39	16
PARM															
PANAL											9	8	10	12	2
PSD											5				
S/P INDEP								2		24	1	3		4	
PSN									3						
PAS									2						
MC												6	10	20	27
PES														10	56
MORENA														57	191
TOTAL	237	400	400	400	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del SICEEF, INE.

La mayoría que ahora ostenta Morena en el Senado, no es un fenómeno aislado ni extraordinario. Ya se había registrado bajo el dominio de otras banderas políticas en legislaturas previas. Frente a los 59 senadores de Morena en 2018, el PRI registró 54 en 2012; el PAN 52 en 2006, y el PRI 58 en el 2000. Las mayorías de entonces y Morena ahora, no alcanzan por sí mismos la mayoría calificada en el Congreso de la Unión. Aún con el sostén de su contingente PES- PT, apenas superaría la mayoría absoluta en el Senado, y estaría lejos de las dos terceras partes para impulsar acuerdos de gran calado como reformas constitucionales, o nombramientos de titulares de órganos autónomos. Sin embargo, igual que ocurrió con las últimas fuerzas mayoritarias, al partido del Presidente le bastaría negociar con la segunda fuerza del Senado, para alcanzar la mayoría calificada.

Tabla 2. Conformación histórica del Senado de la República

LEGISLATURA	I 1976- 1979	II 1979- 1982	LII 1982- 1985	LIII 1985- 1988	LIV 1988- 1991	LV 1991- 1994	LVI 1994- 1997	LVII 1997- 2000	LVIII-LIX 2000- 2006	LX-LXI 2006- 2012	LXII-LXIII 2012- 2018	LXIV-LXV 2018- 2024
PRI	62	62	64	64	60	61	102	79	58	33	54	14
PAN						1	20	31	47	52	38	23
PRD					4	2	6	16	15	29	22	8
PT								1	1	2	5	6
PPS	1	1										
CD									1	5		
PVEM									5	6	7	6
PARM	1	1										
PANAL										1	1	1
S/P INDEP								1	1			
MC											1	7
PES												8
MORENA												55
TOTAL	64	64	64	64	64	64	128	128	128	128	128	128

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del SICEEF, INE

Frente al dominio de Morena en ambas cámaras, la historia democrática advierte el riesgo de que el órgano legislativo asuma un papel subordinado al Ejecutivo. Sin embargo, la misma historia revela que hoy los partidos minoritarios cuentan con una amplia gama de instrumentos de control, que les permiten hacer valer el equilibrio de fuerzas en el Congreso. En ese marco cabe plantear tres escenarios, a partir de los cuales se puede determinar el alcance y funcionamiento de los contrapesos institucionales:

- a) Que la coalición Morena-PES-PT se articule como bloque parlamentario, y sume legisladores opositores para impulsar la agenda presidencial.
- b) Que la oposición integre un bloque de mayoría absoluta, a través del cual pueda ejercer todos los mecanismos legales de contrapeso institucional; y
- c) Que los resultados de las votaciones parlamentarias fluctúen entre aprobaciones y rechazos, debido a la inestabilidad de los bloques articulados por el gobierno y por la oposición.

Transfuguismo parlamentario en la LXIV Legislatura

El *transfuguismo parlamentario* puede ser definido como la separación de un legislador de su grupo político, para unirse a otra bancada o bloque parlamentario.⁴ Una de sus variantes consiste en la migración colectiva de legisladores, para alterar la correlación de fuerzas y mermar el poder de las alianzas en el Congreso (Mack, 2005).

4 Arrillaga (2005) resume las críticas a este fenómeno como la configuración de una práctica deshonesta, interesada y tradicional de los partidos, pues en las elecciones legislativas el voto se decide por el partido, y al renunciar a éste, el legislador traiciona en alguna medida la voluntad popular.

La migración colectiva muchas veces responde al fenómeno de los *candidatos sandías*. A través de esta práctica, los partidos minoritarios acogen en sus filas y postulan como sus candidatos a representantes del partido que abandera la coalición (Spoon, 2019). Tan pronto asumen funciones, el partido mayoritario reclama a sus militantes para integrar una bancada más numerosa.

Para Nohlen (1491) este fenómeno perjudica la estabilidad política y la gobernabilidad democrática pues, como elemento distorsionador de la representación, impide que las instituciones operen como está previsto constitucionalmente, y trasgrede la voluntad popular reflejada en las urnas.

a) *Transfuguismo parlamentario en el Senado de la República*

El fenómeno del transfuguismo ocurrió en el Senado al inicio de la LXIV Legislatura. Tres legisladores del PES y uno del PAN renunciaron a su bancada y se incorporaron a Morena. El PAN ganó un senador proveniente del PRD. El PVEM perdió uno. El PRI, el PT y MC se mantuvieron igual. Y un senador de la coalición *PAN-PRD-MC* renunció a los partidos que lo postularon, para ejercer sin partido. (Tabla 5)

Adicionalmente, PES y Nueva Alianza perdieron su registro por decisión del Tribunal Electoral. Los primeros conformaron su bancada con cinco legisladores y el único legislador del partido Nueva Alianza anunció una coalición parlamentaria con Morena.

Tabla 3. El transfuguismo parlamentario en el Senado de la República. LXIV Legislatura

	MR	RP	SENADORES ELECTOS	TRANSFUGUISMO	SENADORES ACTUALES	REPRESENTACIÓN
MORENA	42	13	55	+4	59	46.09 %
PAN	17	6	23	+1	24	18.75%
PRI	8	6	14		14	10.94 %
PES	8	0	8	-3	5	3.91 %
MC	5	2	7	+1	8	6.25 %
PRD	6	2	8	-3	5	3.91 %
PT	5	1	6		6	4.69 %
PVEM	4	2	6		6	4.69 %
PANAL	1	0	1	-1	0	0.00%
s/g	0	0	0	+1	1	0.78 %
TOTAL	64	32	128		128	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados oficiales del INE, actualizado con la recopilación hemerográfica de los cambios registrados en las bancadas al inicio de la legislatura, así como a información oficial de la página electrónica del Senado de la República.

b) Transfuguismo parlamentario en la Cámara de Diputados

En la Cámara de Diputados, los movimientos de los Grupos Parlamentarios fueron mucho más agresivos. Morena recibió 255 diputados de sus coaligados, apenas a días de iniciada la legislatura, y el PVEM otorgó al partido del Ejecutivo, los cinco diputados que le faltaban para la codiciada mayoría absoluta (Proceso, 2018).

Esta estrategia de transfuguismo colectivo articulada por Morena, supuso una ventaja negociadora frente a los partidos opositores. El nuevo partido hegemónico, que solamente había alcanzado 191 curules en las urnas, sumó 64 diputados adicionales, y ahora domina la mayoría absoluta, enfrenta menores dificultades ante la oposición y ha recurrido en diversas ocasiones al mecanismo conocido como *aplanadora parlamentaria*, para imponerse en las votaciones legislativas de San Lázaro.

Tabla 4. El transfuguismo parlamentario en la Cámara de Diputados. LXIV Legislatura

	MR	RP	DIPUTADOS ELECTOS	TRANSFUGUISMO	DIPUTADOS ACTUALES	REPRESENTACIÓN
MORENA	106	85	191	+67	258	51.6 %
PAN	40	41	81	-3	78	15.6 %
PRI	7	38	45	+2	47	9.4 %
PES	56	0	56	-27	29	5.8 %
MC	17	10	23	+5	28	5.6 %
PRD	9	12	21	-10	11	2.2 %
PT	58	3	61	-33	28	5.6 %
PVEM	5	11	16	-5	11	2.2 %
PANAL	2	0	2	-2	0	0 %
s/g	0	0	0	+9	9	1.8 %
TOTAL	300	200	500		499*	100 %

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados oficiales del INE, actualizado con la recopilación hemerográfica de los cambios registrados en las bancadas al inicio de la legislatura, así como con información oficial del sitio electrónico del Senado de la República.

* El diputado faltante obedece a la muerte de un legislador de Morena, cuyo suplente aún no rinde protesta al cierre de esta edición.

La naturaleza de los bloques parlamentarios

Un *grupo* parlamentario es la sociedad que constituyen los legisladores integrantes de un mismo partido, para impulsar criterios colectivos en las votaciones plenarias.⁵ La triple naturaleza de un *grupo parlamentario* abarca

5 Sólo puede integrarse con representantes del mismo partido político, y no puede

sus funciones como órgano de la cámara, como agrupación de legisladores y como órgano del partido político (Sánz, 2019).

Por otro lado, un *bloque parlamentario* es la coalición de legisladores o grupos parlamentarios de distintos partidos, en torno a un objetivo común. Un *bloque parlamentario* es un acuerdo temporal, coyuntural y multicausal.

Se articula como resultado de coincidencias ideológicas, convergencia de agendas, conveniencia política o rentabilidad electoral. Generalmente un *bloque* se integra para construir las mayorías que permitan aprobar o rechazar iniciativas legislativas. Por tal razón, su éxito depende de los niveles de disciplina de los grupos parlamentarios.⁶

Son *mínimos ganadores* los *bloques* constituidos por dos partidos, aliados para alcanzar el voto ínfimo que les permita la aprobación o rechazo de leyes y reformas. Los *bloques parlamentarios sobredimensionados* son aquellos integrados por un mayor número de partidos para aprobar legislación con un margen más amplio (Rikker, 1962). Son *efímeros* cuando no existe un programa o agenda común, y acostumbran ser *estables* cuando están integrados por el partido en el gobierno y algunos más de oposición (Reniu, 2009).

El fundamento para articular un bloque obedece a la dinámica de las mayorías parlamentarias. A través de los *bloques de sostén*, un partido minoritario concentra los votos de otros partidos minoritarios, apoyándose en la derecha para votar medidas conservadoras, y en la izquierda para conseguir el éxito de las reformas progresistas.

Uno de los criterios con mayor aceptación en el modelaje de bloques parlamentarios, consiste en la articulación de escenarios a partir de las agendas legislativas (Martínez, 2018b). En ellas se contemplan las propuestas de carácter político, económico y social, junto a los principales ejes de trabajo de los grupos parlamentarios. Son útiles para entender las prioridades legislativas de cada partido, y encontrar las coincidencias y divergencias entre los grupos parlamentarios representados en el Congreso.

haber más de un grupo parlamentario por cada partido en ambas Cámaras. La Ley Orgánica del Congreso establece el mínimo de cinco legisladores del mismo partido político para constituir un Grupo Parlamentario.

6 La *disciplina parlamentaria* es el grado de acatamiento de los miembros de un partido a las instrucciones o la influencia de su líder (Valencia, 2005) sobre el sentido de sus votos. Recuperando a Casar (2000) el Índice de Rice es un sistema reconocido para medir la cohesión de los bloques parlamentarios. El índice (*Ir*) se calcula a través de la diferencia del porcentaje mayoritario (*Vmay*) y el porcentaje del voto minoritario (*Vmin*) del voto de una fracción parlamentaria: $Ir = Vmay - Vmin$. Puede tomar valores de 0 a 100, donde los valores cercanos a 0 denotan una cohesión muy baja del bloque, mientras que los cercanos a 100 revelan un alto grado de cohesión.

Otro criterio parte de la alineación de objetivos en torno a las plataformas electorales de los grupos parlamentarios. Estas plataformas consisten en propuestas de los partidos políticos basadas en sus declaraciones de principios y descritas en sus programas de acción. Proponen alternativas de solución a los problemas que requieren la atención del Congreso y, en muchas ocasiones, sirven como fuente de las agendas parlamentarias.

El último criterio, acaso el más relevante para la cohesión de los *bloques parlamentarios*, consiste en utilizar estos acuerdos como llave de acceso para ejercer los diversos instrumentos de control parlamentario.

La teoría de juegos fundamenta la articulación de *bloques parlamentarios* en función del número de legisladores que integran los distintos grupos parlamentarios. Así, un grupo cuya cifra se aproxime a la mayoría, tendrá mayores posibilidades de instituir un bloque para alcanzar sus fines. En contrasentido, un grupo parlamentario con pocos legisladores enfrentará más dificultades para articular un bloque, ya que sus ganancias inmediatas serán mínimas. Sin embargo, este elemento puede utilizarlo como moneda de cambio en futuras negociaciones.

Una característica de los *bloques parlamentarios* es la generación de puntos de equilibrio (Nash, 2002), consistente en la combinación de factores, donde cada grupo parlamentario maximiza su utilidad o beneficio en función de las decisiones de los otros grupos. Así, se puede considerar que existe equilibrio cuando ningún grupo parlamentario en el Congreso cuenta con incentivos para jugar al margen de los distintos bloques conformados en la legislatura.

En el modelaje de los bloques parlamentarios para la LXIV Legislatura se retomó el *Índice de Rice modificado para coalición ganadora* (IMCG) propuesto por Rodríguez y Santacruz (2015), según el cual, la votación de un grupo parlamentario en torno a las iniciativas aprobadas en la legislatura previa por eje temático es: $Ir = V_{may} - (V_{min} + V_{abs})$; mientras que, en torno a las iniciativas rechazadas es: $Ir = V_{min} - (V_{may} + V_{abs})$. Para obtener los IMCG que permitieron modelar los bloques modelados en el Anexo 1, se calculó el índice de votación de cada grupo parlamentario para los dictámenes votados en la LXIII Legislatura, cuyos resultados se promediaron y se agruparon temáticamente, en función de los temas de sus agendas para el primer año de la LXIV Legislatura.

Las mayorías parlamentarias en la LXIV Legislatura

Está demostrado que en un proceso deliberativo, la unanimidad de votos difícilmente representa la voluntad colectiva. Alcanzar una votación absoluta implica restricciones a la libertad de disentir. Por ello, cuando

se alcanza un consenso parcial en el parlamento, la mayoría se impone como total (Bobbio, 1971). La *mayoría simple* consiste en el mínimo de votos para imponerse en las deliberaciones. La *mayoría absoluta* consiste en la suma de la mitad más uno de los votos parlamentarios.⁷ La *mayoría calificada* se integra por las dos terceras partes, cuando menos, de los legisladores presentes.

Las diversas mayorías se fundan en la necesidad de ampliar el consenso entre los grupos parlamentarios. Así, en la Cámara de Diputados, considerando una asistencia total en sesión plenaria, se requieren 334 votos para alcanzar la mayoría calificada; y 85 en la Cámara de Senadores.⁸

Tabla 5. Representación de los bloques parlamentarios en LXIV Legislatura

Coalición	Representación Diputados	Mayoría legislativa	Representación Senado	Mayoría legislativa
MORENA-PES-PT	63.12%	Absoluta	54.68%	Absoluta
PAN-PRD-MC	23.44%	N/A	20.90%	N/A
PRI-PVEM-S/G	13.42%	N/A	16.40%	N/A
MORENA-PT-PRD-MC	65.13%	Absoluta	60.93%	Absoluta
PAN-PES	21.44%	N/A	22.65%	N/A
PAN-PES-PRI	30.86%	Simple	33.59%	Simple
PRI-PAN	25.05%	N/A	29.68%	Simple
PRI-MORENA	61.12%	Absoluta	57.03%	Absoluta
PRI-PAN-PRD-MC-PVEM- S/G	36.87%	Simple	45.31%	Simple
MORENA-PES-PT-MC-PRD	70.94%	Absoluta	64.85%	Absoluta
MORENA-PRI-PVEM	63.32%	Absoluta	61.71%	Absoluta
MORENA-PES-PT-PRI-PVEM- S/G	76.55%	Calificada	71.09%	Calificada
MORENA-PES-PT-PAN-MC-PRD	86.57%	Calificada	83.59%	Calificada
MORENA-PAN	67.33%	Calificada	64.84%	Calificada
MORENA-PAN-PRD-MC	75.15%	Calificada	75.00%	Calificada
PRI-PAN-PRD-MC-PT-PES-PVEM- S/G	48.29%	Simple	53.90%	Absoluta
MORENA-PES-PT-PVEM	65.33%	Calificada	59.37%	Absoluta
MORENA-PVEM	53.90%	Absoluta	50.78%	Simple

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados oficiales del INE, actualizado con la recopilación hemerográfica de los cambios registrados en las bancadas al inicio de la legislatura.

7 Arts. 63 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 31 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 3 del Reglamento del Senado de la República. Art. 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

8 Arts. 9, 17, 19, 48 y 53 de la LOCGUEM, art. 94 del Reglamento del Senado de la República (RDS) y art. 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD).

El rango de fluctuación de los bloques parlamentarios entre una cámara y otra, se ubica en (+/-)3.8%. Margen poco significativo en términos porcentuales, pero definitivo para el ejercicio de los diversos instrumentos de control parlamentario. Los bloques integrados por Morena no presentan dificultad para alcanzar la *mayoría simple*. Además, todos los escenarios de *mayoría calificada* contemplan necesariamente una alianza con el partido mayoritario.

El control parlamentario en el Congreso la Unión

Un elemento clave del sistema de frenos y contrapesos, consiste en la autonomía del Poder Legislativo, entendida como la actuación libre del Congreso, sin intromisiones o injerencias de otro Poder del Estado. El ejercicio pleno de la autonomía legislativa implica la convergencia de cuatro dimensiones 1) *autonomía normativa*, que es la capacidad de autorregulación con la emisión y modificación de los reglamentos internos del Congreso; 2) *autonomía económica*, definida como la facultad de autogestión sobre los recursos del Parlamento; 3) *autonomía administrativa*, consistente en la capacidad para definir a sus propios órganos de gobierno y entes auxiliares de los servicios parlamentarios; y 4) *autonomía política*, que se refiere a la organización y funcionamiento del Congreso sin interferencias de otros poderes o de elementos externos.⁹

Otra pieza fundamental del sistema democrático mexicano, es la delimitación de las tres funciones sustantivas del Congreso: legislar, representar y controlar. De acuerdo con Duverger (1982), la eficacia de un parlamento radica en su capacidad para ejercer sus atribuciones de contrapeso.

9 Durante más de 70 años, aunque el texto constitucional reconocía la división de poderes como uno de los pilares del sistema democrático, lo cierto es que en el terreno material, esa separación se desdibujaba por el dominio de un solo partido en los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales. Para Laura Valencia (2012) “Una de las características del sistema político mexicano era el dominio del Presidente sobre los poderes Legislativo y Judicial. El predominio del primero sobre los otros dos no emanaba necesariamente de las atribuciones formales de autoridad establecidas en la Constitución. Éste más bien provenía de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional en el Congreso. La alta partidista y, por supuesto, la delegación del liderazgo del partido del Presidente, hicieron de la división de poderes una estipulación ficticia”. Complementariamente, López y López (2018) afirmaron que, “Si bien el procedimiento para reformar la Constitución era rígido, en la práctica el enorme músculo político del PRI en los poderes representativos era tal que le permitía flexibilizarla de acuerdo con los intereses del presidente de la República en turno. Sin ir más lejos: si un presidente así lo deseaba, su plan de trabajo sexenal podría trazarse en el lienzo de la Constitución.”

El control le otorga el poder al legislativo para participar en el diseño y seguimiento de políticas del Ejecutivo, permitiéndole la co-dirección del gobierno federal (Oberreuter, 1992).

El control parlamentario deja atrás la idea tan aceptada por la ciencia política, de que un poder decide y otro ejecuta, y el que ejecuta es vigilado para evitar desviaciones. Los medios de control son derechos de las minorías que pueden ser ejercitados incluso contra la voluntad de los partidos en el gobierno. Sin embargo, también operan en sentido contrario, cuando son ejercidos como una expresión de la voluntad de la mayoría legislativa.

El *control parlamentario* se refiere a la técnica jurídico-procedimental y política, mediante la cual el Congreso de la Unión adquiere las atribuciones para incidir en la dirección, evaluación y sanción de las acciones del gobierno y se integra por mecanismos jurídicos, políticos, de fiscalización, presupuestales, electorales y jurisdiccionales. Es un concepto amplio que considera toda la actividad normativa y no normativa, formal e informal, de las Cámaras, por lo que se trata de uno de los medios más específicos y más eficaces del control político. Es el conjunto de reglas, principios y mecanismos que ejercen los legisladores para salvaguardar el equilibrio y la autonomía legislativa.

El *control parlamentario* analiza las estrategias, procesos y consecuencias de las votaciones, los debates y los acuerdos legislativos. Se integra por instrumentos constitucionales, políticos y prácticas legislativas para atender tres dimensiones: Al interior del Congreso (*AIC*), ante el Ejecutivo Federal (*AEF*) y frente al Poder Judicial (*FPJ*). Se trata de un elemento imprescindible para el Congreso, en la medida que le otorga la capacidad de actuar como órgano de crítica y no de resonancia política gubernamental.¹⁰ No sólo en la formulación de preguntas parlamentarias, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación, vetos, y demás instrumentos de fiscalización parlamentaria, sino que los mecanismos de control se extienden también al proceso legislativo, a la aprobación o rechazo de los nombramientos del Ejecutivo, a la elaboración del orden del día, la designación o remoción de las autoridades legislativas, etc.¹¹

10 Hoy es indudable que, junto a la clásica contraposición Gobierno-Parlamento, debe contemplarse la nueva contraposición Gobierno-Oposición. Por ello, una de las bases del *control parlamentario* es la concesión de derechos de control a las minorías parlamentarias (Stern, 1997). De ahí que se deriven el control *por el* parlamento y el control *en el* parlamento, en la búsqueda de un gobierno equilibrado.

11 Al respecto, los autores de este trabajo hemos diseñado la *métrica parlamentaria*, consistente en un sistema de evaluación cuali-cuantitativo de los Congresos, que sirve como base para optimizar el aparato legislativo, a través de tres categorías de indicadores clave: funcionamiento, desempeño y comportamiento. Los *indicadores de funciona-*

Los instrumentos derivados de la legislación parlamentaria no son los únicos mecanismos de control parlamentario. También existen mecanismos derivados de los usos parlamentarios, tales como las votaciones legislativas (económica, general y en lo particular), las prácticas parlamentarias (como la abstención del voto, las modificaciones al orden del día, la dispensa de trámites, excitativas, ruptura de quórum, reserva de artículos, resoluciones de urgente y obvia resolución), el sistema de precedentes y las costumbres parlamentarias.

Tabla 6. Instrumentos de control parlamentario del Congreso de la Unión

Mayoría simple		
Dimensión de control	Instrumento de control	Fundamento normativo
AEF, AIC	Aprobar una consulta popular para temas de trascendencia nacional, solicitada por el Presidente o un tercio de cualquier cámara del Congreso	Art. 35 fr. VIII CPEUM
AIC	Elegir a titulares de las Secretarías Generales de Servicios Administrativos, Servicios Parlamentarios, y Tesorería	Art. 107 LOCGEUM
AIC	Designar o remover al contralor interno	Art. 112 LOCGEUM
AIC	Elegir un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios (dos diputados y dos senadores) para integrar la Mesa Directiva de la Comisión Permanente	Art. 118 LOCGEUM
AIC	Resolver los asuntos planteados en la Comisión Permanente	Art. 123 LOCGEUM
AEF	Ratificar el nombramiento de los Magistrados de Sala	Art. 73 CPEUM
AIC, AEF	Aprobar gobierno de coalición	Art. 89 CPEUM
AEF	Objetar la remoción del Fiscal General	Art. 102 CPEUM

continúa...

miento dan cuenta de la información normativa del Legislativo, las definiciones de la agenda parlamentaria, el análisis del trabajo en comisiones, y los documentos producto de las negociaciones en los órganos directivos. Los *indicadores de desempeño* contemplan las tres funciones sustantivas del Poder Legislativo: legislar, controlar y representar. La legislación pretende una relación nominal de las iniciativas, un análisis sobre la racionalidad del sistema de comisiones, así como el modelaje de bloques parlamentarios. En cuanto a las funciones de representación, la *métrica parlamentaria* consiste en establecer indicadores para determinar la cohesión de los grupos parlamentarios, el cumplimiento de las agendas legislativas y el comportamiento temático de las bancadas en las votaciones plenarios. Los *indicadores de comportamiento* serán construidos para evaluar criterios como la oportunidad, accesibilidad, percepción de los ciudadanos, y precisión técnica de la amplia gama de documentos parlamentarios.

Mayoría absoluta		
Dimensión de control	Instrumento de control	Fundamento normativo
AIC	Devolver en los mismos términos una iniciativa desechada por la Cámara revisora, para someterla a nuevo examen.	Art. 72 fr. D CPEUM
AIC	Aprobar las reformas de la Cámara revisora, y enviar la iniciativa al Ejecutivo para su publicación	Art. 72, fr. E CPEUM
AIC	Rechazar los cambios de la Cámara revisora y devolver el proyecto a la legisladora en los términos iniciales	Art. 72, fr. E CPEUM
AIC	Impedir la presentación, en el mismo periodo, de una iniciativa rechazada dos veces por la Cámara revisora	Art. 72, fr. E CPEUM
AIC	Ordenar la expedición de una ley cuyo articulado está parcialmente aprobado	Art. 72, fr. E CPEUM
APE	Nombrar un Presidente interino ante la falta absoluta de éste en sus primeros dos años de ejercicio	Art. 84 párrafo III CPEUM
APE	Designar un Presidente sustituto ante la falta absoluta de éste en sus últimos cuatro años de ejercicio	Art. 84 párrafo VI CPEUM
AIC	Presidir la Junta de Coordinación Política por tener mayoría absoluta en la Cámara.	Artículo 31 LOCGEUM
APE, AIC	Resolver el sentido de la sección de enjuiciamiento en un juicio político	Artículo 254 RCS
AIC	Enviar proyecto a la Cámara que lo desechó, después de hacer modificaciones	Artículo 72 CPEUM
APE	Enviar un proyecto de ley al Ejecutivo en la discusión mayoría absoluta de los votos presentes	Artículo 72 CPEUM
Mayoría calificada		
Dimensión de control	Instrumento de control	Fundamento normativo
AEF	Ratificar el contenido de una iniciativa vetada por el Presidente y ordenar su publicación en los términos planteados antes del veto	Art. 72, fr. C CPEUM
AIC	Elegir a los integrantes de la Mesa Directiva: Presidente, tres vicepresidentes y un secretario	Artículo 17 LOCGEUM
AIC	Remover a los integrantes de la Mesa Directiva	Artículo 19, fr. IV LOCGEUM
AIC	Nombrar al Secretario General de la Cámara	Artículo 48 fr. II LOCGEUM
AIC	Designar al titular de la Contraloría Interna	Artículo 53 fr. I LOCGEUM
AEF, FPJ	Presentar controversias constitucionales	Artículo 23 fr I i) LOCGEUM
AIC, AEF, FPJ	Presentar acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y tratados internacionales, con el 33% de integrantes de cada Cámara	Artículo 105 fr. II a) y b) CPEUM
AEF, FPJ	Reformar y adicionar la Constitución federal	Art. 135, párrafo I CPEUM
AIC, AEF	Acordar la convocatoria a sesiones extraordinarias	Artículo 78, fr. IV CPEUM
AEF	Instaurar el Colegio Electoral en caso de falta absoluta de Presidente en los dos primeros años del periodo respectivo	Art. 84, párrafo III CPEUM
AEF	Ratificar el contenido de una iniciativa vetada por el Presidente y ordenar su publicación en los términos planteados antes del veto	Art. 72, fr. C CPEUM

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso de la Unión, Reglamento de la Cámara de Diputados y Reglamento del Senado de la República.

Los instrumentos de control de la *mayoría simple* en el Congreso mexicano, pueden sintetizarse en: 1) la elección de titulares de las secretarías parlamentarias; 2) la designación y remoción del contralor interno; 3) la elección de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente; 4) la ratificación de magistrados del Poder Judicial; 5) la aprobación de convenios de coalición; 6) la objeción de la remoción del Fiscal General de la República; y 7) el cambio de recinto parlamentario.

Dentro de los mecanismos políticos de control de la *mayoría absoluta* se cuentan: 1) la conducción de los órganos directivos; 2) la elaboración de proyectos de ley al Ejecutivo; 3) la incorporación de nuevos asuntos al orden del día; 4) la ejecución del juicio político contra algún servidor público; y 5) el ejercicio de la acción penal contra diversas autoridades.

Por lo que hace a las *mayorías calificadas*, éstas tienen la facultad para: 1) aprobar reformas al reglamento del Senado; 2) convocar a consultas populares; 3) remover a los integrantes de cada Cámara; 4) resolver mociones de urgente resolución; 5) nombrar a los titulares de órganos constitucionales autónomos; y 6) designar unilateralmente a servidores judiciales.

El control parlamentario en el Senado de la República

El Senado de la República cuenta con instrumentos de control ante la Cámara de Diputados, tales como: 1) Intervenir en la aprobación del paquete económico; 2) Ejercer la facultad de sanción en el proceso legislativo; 3) Interponer acciones de inconstitucionalidad.

Frente al Poder Ejecutivo, la LXIV Legislatura de la Cámara Alta puede ejercer: 1) El veto legislativo; 2) la controversia constitucional; 3) la revisión del informe presidencial y las preguntas parlamentarias; 4) la ratificación del Plan Nacional de Desarrollo; 5) la ratificación de nombramientos políticos, judiciales y administrativos; 6) decretar la suspensión de garantías; 7) la ratificación de tratados internacionales y cartas paralelas.

Todos estos instrumentos de control exigen la conformación de distintas mayorías parlamentarias. Por ello, a continuación se moldean los bloques parlamentarios que podrían integrarse en la LXIV Legislatura para alcanzarlas, a partir de un análisis cuali-cuantitativo de los grupos parlamentarios, entre los que destaca una base de datos propia en SPSS, que contiene los dictámenes votados en la LXIII Legislatura, las coaliciones legislativas integradas en torno a ellos, así como los índices de cohesión de los grupos parlamentarios en cada votación.¹²

12 Este modelo se inspira en el articulado por Rodríguez y Santacruz (2015) en

Tabla 6. Modelaje de escenarios de bloques legislativos en el Senado de la República, LXIV Legislatura

Bloques parlamentarios	Senadores	Representación
	70	54.68%
	37	20.90%
	21	16.40%
	78	60.93%
	29	22.65%
	43	33.59%
	38	29.68%
	73	57.03%
	58	45.31%

Bloques parlamentarios	Senadores	Representación
	83	64.85%
	79	61.71%
	91	71.09%
	107	83.59%
	83	64.84%
	96	75.00%
	69	53.90%
	76	59.37%
	65	50.78%

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados oficiales del INE, actualizado con la recopilación hemerográfica de los cambios registrados en las bancadas al inicio de la legislatura. Está sujeto a variables imprevistas en cada sesión plenaria, tales como el quórum legislativo, las ausencias en el momento de las votaciones, el transfuguismo parlamentario, diferencias coyunturales, entre otros.

A partir de la conformación de la LXIV Legislatura, en el Senado se identifican once bloques parlamentarios de mayoría absoluta que están habilitados para ejercer la acción penal contra legisladores federales, ministros de la Corte, magistrados del Tribunal Electoral, consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Estado, el Fiscal General de la República y los consejeros del Instituto Nacional Electoral.

De los once escenarios planteados, diez de ellos contemplan necesariamente la participación de Morena. El último supone una articulación entre los representantes de todas las fuerzas políticas del Senado, para ejercer las atribuciones de la *mayoría absoluta*. En este modelaje del Senado, sólo es posible la constitución de tres bloques de *mayoría calificada*. Cada uno integrado por, al menos, seis grupos parlamentarios de los ocho que conforman la Cámara Alta. Estos bloques tienen la facultad para intervenir en designaciones y nombramientos de diversa naturaleza, resolver los asuntos vinculados con las entidades federativas, conceder su autorización para el uso de las fuerzas armadas, erigirse como jurado de sentencia en un juicio político; así como interponer acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

Tabla 7. Instrumentos de control parlamentario en el Senado de la República

Mayoría simple		
Dimensión de control	Instrumento de control	Fundamento normativo
AEF	Ratificar a los magistrados de Sala Regional del TFJA designados por el Presidente	Art. 73 fr. XXIX-H CPEUM
AIC, AEF	Aprobar el convenio y programa presentado por los partidos que busquen integrar un gobierno de coalición	Art. fr. 89 XVII CPEUM
AEF	Objetar la remoción del Fiscal General de la República y ordenar su restitución	Art. 102 fr. IV CPEUM
AIC	Designar a los titulares de la Secretaría General de Servicios Administrativas, la Secretaría General de Servicios Parlamentarios y la Tesorería del Senado	Art. 107 LOCGEUM
AIC	Designar al titular de la contraloría interna de la Cámara de Senadores	Art. 112 fr. I LOCGEUM
AIC	Remover al contralor interno del Senado	Art. 112 fr. I LOCGEUM
AIC	Cambiar lugar de sesión de Pleno por causa de fuerza mayor o caso fortuito	Art. 46 RCS
AIC	Iniciar de Sección de Enjuiciamiento	Art. 254 RCS
AIC, AEF	Resolver sobre la delegación de comisiones en el extranjero	Art. 286 RCS
Mayoría absoluta		
Dimensión de control	Instrumento de control	Fundamento normativo
AEF, AIC, FPJ	Accionar el juicio político en contra de algún servidor público	Art. 110 CPEUM
AEF, AIC, FPJ	Proceder penalmente por la comisión de delitos contra legisladores federales, ministros de la Corte, magistrados del Tribunal Electoral, consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, y los consejeros electorales del INE.	Art. 111 CPEUM
AIC	Elegir a los integrantes de la Mesa Directiva: Un presidente, pres vicepresidentes y cuatro secretarios	Art. 62 fr. I LOCGEUM
AIC	Designar a las personas que ocuparán las vacantes en la Mesa Directiva	Art. 63 fr. III LOCGEUM
AIC	Votar la remoción de uno o más senadores integrantes de la Mesa Directiva	Art. 65 fr. III LOCGEUM
AIC	Remover a los titulares de la Secretaría General de Servicios Administrativos, la Secretaría General de Servicios Parlamentarios y la Tesorería del Senado	Art. 107 LOCGEUM
AIC	Agregar más asuntos a la orden del día	Art. 75 RCS
AIC	Decisiones plenarias	Art. 94 RCS
AEF	Aprobar o ratificar nombramientos	Art. 243 RCS
Mayoría calificada		
Dimensión de control	Instrumento de control	Fundamento normativo
AEF, AIC, FPJ	Eregirse como Jurado de sentencia y sancionar al funcionario acusado por la Cámara en juicio político	Art. 110 párrafo V CPEUM
AEF	Sancionar al Presidente de la República por la comisión de delitos durante su ejercicio, con base en la legislación penal	Art. 111, párrafo IV CPEUM
AEF	Designar a los cinco integrantes de la Junta Directiva del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación	Art. 3, fr. IX, g) párrafo IV CPEUM
AEF	Designar a los siete integrantes del Consejo Técnico del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación	Art. 3, fr. IX, g) párrafo V CPEUM

continúa...

AEF	Designar a los siete comisionados del INAI	Art. 6, Apartado A, fr. VIII, g) párrafo VIII CPEUM
AEF	Elegir a los nueve consejeros honorarios del IFT	Art. 6, Apartado B, fr. V, párrafo II CPEUM
AEF	Ratificar al Presidente del IFT propuesto por el Presidente de la República	Art. 6, Apartado B, fr. V, párrafo III CPEUM
AEF	Remover a los Comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones	Art. 28, párrafo XXI, fracción XI CPEUM
AEF	Ratificar la propuesta del Ejecutivo del Comité de Evaluación hecha por el Comité de Evaluación para nombrar Comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones	Art. 28 CPEUM
AEF, AIC, FPJ	Aprobar la erección de nuevos Estados en la Federación	Art. 73, fr. III, numeral 5° CPEUM
AEF	Ratificar la propuesta del ejecutivo para nombrar Magistrados de la Sala Superior	Art. 73, XXIX-H, párrafo VII CPEUM
AEF	Ratificar el nombramiento del titular del poder ejecutivo local de manera provisional, ante ausencia de poderes constitucionales	Art. 76, fr. V. CPEUM
FPJ	Autorizar los convenios amistosos que celebren las entidades federativas respecto de sus límites.	Art. 76, fr. X CPEUM
AEF, FPJ	Ratificar la terna de nombramiento de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Art. 96, párrafo I CPEUM
FPJ	Elegir a los Magistrados Electorales de las salas Superior y regionales	Art. 99, párrafo XI CPEUM
AEF	Constituir lista que enviará al Ejecutivo para nombrar al Fiscal General en caso de ausencia definitiva	Artículo 102, A, párrafo III, CPEUM
AEF	Designar al Fiscal General	Artículo 102, A, párrafo III, CPEUM
AEF	Nombrar y remover a los fiscales especializados de la Fiscalía General de la República	Art. 102, A, párrafo V CPEUM
AEF, FPJ	Designar a los diez Consejeros del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Art. 102, B, párrafo VI CPEUM
FPJ	Designar a las autoridades electorales jurisdiccionales	Art. 116, fr. IV, c), numeral 5° CPEUM
FPJ	Designar al titular del Organismo Descentralizado con facultad conciliatoria de los Tribunales Laborales del Poder Judicial de la Federación y de las entidades federativas	Art.123, A, fr. XX, párrafo VI CPEUM
AIC	Remover a cualquier integrante de la Mesa Directiva	Art. 43, numeral 1, fr. VII RSR
AIC	Elegir a la acreedora del reconocimiento "Elvia Carrillo Puerto"	Art. 56 bis RSR
AIC	Resolver sobre una moción de urgente resolución	Art. 108, numeral 2 RSR

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso de la Unión, Reglamento de la Cámara de Diputados y Reglamento del Senado de la República.

De acuerdo con lo anterior, el Senado de la República cuenta con 42 instrumentos de control parlamentario regulados en la legislación federal. De éstos, 24 corresponden a instrumentos ejecutables ante el Ejecutivo Fede-

ral, 20 al interior del Congreso, y diez más ante el Poder Judicial. Algunos de ellos alcanzan una doble y hasta triple dimensión de control, en la medida que surten efectos intraorgánicos e interorgánicos simultáneamente.

El control parlamentario en la Cámara de Diputados

A juzgar por las agendas del primer año legislativo, así como por la profundidad y alcance de los proyectos legislativos, no se pronostican grandes batallas parlamentarias, sino una disciplinada y mecánica aprobación de iniciativas por el bloque Morena-PES-PT, que se ha comprometido a actuar como una mayoría responsable para responder al mandato del voto popular.



















Gracias al transfuguismo de la LXIV Legislatura, todos los bloques integrados por Morena rebasan el techo de la *mayoría absoluta*, y otros más están cerca de conformar la mayoría calificada. Por tal motivo, el partido del presidente domina los órganos de gobierno de San Lázaro, como la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, y 23 de las 46 comisiones.

Los bloques opositores, en tanto, enfrentan un panorama adverso, ya que en caso de constituir un bloque de *mayoría simple*, apenas alcanzarían una tercera parte necesaria en la Cámara de Diputados para convocar a una consulta popular.

No existen al momento bloques de *mayoría absoluta* que pudiera articular la oposición, que le permitiera incluir un asunto nuevo al orden del día, aprobar las minutas de reforma constitucional, aprobar dictámenes de comisiones unidas, o dar por concluida alguna sesión plenaria.

Los seis bloques de mayoría calificada identificados en la Cámara de Diputados, podrían designar a los titulares de los Órganos Internos de Control de los OCA's; remover a los integrantes de la Mesa Directiva; nombrar al titular de Contraloría Interna; confirmar un proyecto de ley o decreto desechado, para que vuelva en los mismos términos al Senado. Aprobar reformas al Reglamento de la Cámara de Diputados; elegir a los integrantes de la Mesa Directiva; designar al titular de la Auditoría Superior de la Federación; o nombrar Secretario General de la Cámara.

Tabla 8. Escenarios de bloques legislativos en la Cámara de Diputados, LXIV Legislatura

Bloques parlamentarios	Diputados	Representación	Bloques parlamentarios	Diputados	Representación
	315	63.12%		354	70.94%
	117	23.44%		316	63.32%
	67	13.42%		382	76.55%
	325	65.13%		432	86.57%
	107	21.44%		336	67.33%
	154	30.86%		375	75.15%
	125	25.05%		241	48.29%
	305	61.12%		326	65.33%
	184	36.87%		289	57.90%

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados oficiales del INE, actualizado con la recopilación hemerográfica de los cambios registrados en las bancadas al inicio de la legislatura. Está sujeto a variables imprevistas en cada sesión plenaria, tales como el quórum legislativo, las ausencias en el momento de las votaciones, el transfuguismo parlamentario, diferencias coyunturales, entre otros.

Tabla 9. Instrumentos de control parlamentario en la Cámara de Diputados

Mayoría simple		
Dimensión de control	Instrumento de control	Fundamento normativo
AIC	Solicitar la verificación del quórum durante la presentación y desahogo de un dictamen	Art. 46 RCD
AIC	Incluir un asunto o modificar el orden del día	Art. 65 fr. II RCD
AIC	Dispensar la lectura del acta de la sesión anterior	Art. 96 fr. I RCD
AIC	Objetar y hacer precisiones al acta de la sesión anterior	Art. 96 fr. II RCD
AIC	Resolver las proposiciones de urgente u obvia resolución	Art. 79, fr. IV y V, y 100 RCD
AIC	Determinar si un asunto se encuentra suficientemente discutido para iniciar la votación nominal	Art. 104 fr. VII RCD
AIC	Aprobar las reservas de artículos sobre una discusión particular	Art. 111 fr. III RCD
AIC	Interponer las mociones reguladas en el Capítulo Tercero, Sección Cuarta	Art. 114 al 123 RCD
AIC	Aprobar un punto de acuerdo de urgente y obvia resolución	Art. 139 fr. II RCD
AIC	La aprobación o desechamiento de una minuta por vencimiento de término	Art. 139 fr. III RCD
AIC	Por regla general, las votaciones se verifican por mayoría simple, salvo que las normas dispongan otra cosa	Art. 136 RCD
AIC	Oponerse a la resolución de la mesa directiva sobre resolver situación no prevista en el Reglamento	Art. 260 RCD

continúa...

Los bloques parlamentarios: control y equilibrio de fuerzas en la LXIV Legislatura

Mayoría absoluta		
Dimensión de control	Instrumento de control	Fundamento normativo
AIC, AEF, FPJ	Someter a juicio político a un servidor público y erigirse como Cámara acusadora ante el Senado	Art. 110 párrafo IV CPEUM
AIC, AEF, FPJ	Ejercer la acción penal contra legisladores federales, ministros de la Corte, magistrados del TEPJF, Consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Estado, el Fiscal General de la República, y los consejeros del INE	Art. 111 fr. I II y III CPEUM
AEF	Acusar penalmente al Presidente de la República ante el Senado, por la comisión de delitos en su ejercicio	Art. 111 fr. IV CPEUM
AIC	Designar al Presidente de la Junta de Coordinación Política	Art. 31 fr. III LOGCEUM
AIC, AEF	Constituir una sesión permanente para desahogar los asuntos que acuerde	Art. 39 fr. II RCD
AIC	Incluir asunto adicional al acuerdo constitutivo de la sesión permanente	Art. 39 fr. III RCD
AIC	Aprobar la discusión de las minutas recibidas del Senado	Art. 95 fr. II c) RCD
AIC	Aprobar y discutir las minutas sobre iniciativas preferentes	Art. 95 fr. III d) RCD
AIC, AEF	Aprobar las minutas de reforma constitucional	Art. 39 RCD
AIC	Definir al ganador en las votaciones por cédula	Art. 141 fr. V RCD
AIC	Aprobar un de dictamen de comisiones unidas	Art. 174 fr. VI RCD
Mayoría calificada		
Dimensión de control	Instrumento de control	Fundamento normativo
AIC, AEF	Nombrar al Presidente y los 6 consejeros del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Art. 28, c), párrafo II CPEUM
AEF	Nombrar a los titulares del Órgano Interno de Control de la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones	Art. 28, párrafo XXI, fracción XII CPEUM
AEF	Elegir Consejero Presidente y los Consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral	Art. 41, fr. V, Apartado A CPEUM
AEF	Designar al Titular del Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral	Art. 41, fr. V, Apartado A CPEUM
AIC, AEF, FPJ	Aprobar la erección de nuevos Estados en la Federación	Art. 73, fr. III, numeral 5° CPEUM
AEF	Designar a los titulares de los Órganos Internos de Control de los Organismos Autónomos	Art. 74, fr. VIII CPEUM
AEF	Designar al titular de la Auditoría Superior de la Federación	Art. 79 CPEUM
AIC	Nombrar al Secretario General de la Cámara	Art. 48 fr. II LOGCEUM
AIC	Designar al titular de la Contraloría Interna	Art. 53 fr. I LOGCEUM
AIC	Aprobar las minutas de reforma constitucional recibidas del Senado	Art. 95 fr. II d) RCD
AIC	Aprobar un dictamen de comisiones cuando haya transcurrido el plazo para dicaminar	Art. 89 fr. III RCD

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso de la Unión, Reglamento de la Cámara de Diputados y Reglamento del Senado de la República.

En sintonía con lo expresado, la Cámara de Diputados cuenta con 35 instrumentos de control parlamentario regulados en la legislación federal. De éstos, 12 corresponden a instrumentos ejecutables ante el Ejecutivo Fede-

ral, 28 al interior del Congreso, y tres más ante el Poder Judicial. Tal como ocurre en el Senado, algunos de ellos alcanzan una doble y hasta triple dimensión de control, en la medida que surten efectos intraorgánicos e interorgánicos simultáneamente.

Conclusiones

La democracia mexicana vive un nuevo parteaiguas con la hegemonía de Morena en los distintos órganos del sistema federal. Su fuerza parlamentaria le permite aprobar o reformar leyes con amplios márgenes en la LXIV Legislatura. Esto predispone a que las minorías en el Congreso se sometan a la voluntad de la mayoría. Sin embargo, el partido hegemónico aún debe articular un bloque con 76 diputados y 26 senadores de oposición, para ejercer los mecanismos de la mayoría calificada. Por su parte, los grupos minoritarios enfrentan el reto de alinear sus intereses para sumar 168 diputados y 43 senadores, y ejercer su función como contrapeso intraorgánico.

La integración de bloques parlamentarios no sólo gira en torno a votaciones parlamentarias en los distintos momentos del proceso legislativo. Su gran valor radica en fungir como llave de acceso de los grupos parlamentarios a los diversos instrumentos de control parlamentario.

El Congreso de la Unión dispone de 107 mecanismos intraorgánicos e interorgánicos de control, regulados en la legislación parlamentaria. Del total, 35 son facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y 42 del Senado de la República. Los 30 restantes se ejercen conjuntamente.

Doce instrumentos de la Cámara de Diputados son oponibles ante el Ejecutivo Federal; el Senado de la República cuenta con 24. Los diputados tienen a su alcance 28 mecanismos intraorgánicos, mientras que los senadores cuentan con 20. Frente al Poder Judicial, los legisladores de San Lázaro pueden ejercer tres instrumentos, mientras que los de Reforma, tienen diez. En ambas cámaras, algunos de los mecanismos alcanzan una doble y hasta triple dimensión de control.

Los 29 mecanismos de la *mayoría simple* del Congreso (12 en la Cámara de Diputados, nueve en el Senado y ocho concurrentes), pueden resumirse en la elección de titulares de las secretarías parlamentarias; la designación y remoción del contralor interno; la elección de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente; la ratificación de magistrados del Poder Judicial; la aprobación de convenios de coalición; la objeción en la remoción del Fiscal General de la República; y la apertura de la sección de enjuiciamiento en el juicio político.

Los 31 instrumentos de control de la *mayoría absoluta* (11 en la Cámara de Diputados, nueve en el Senado y 11 concurrentes), versan sobre la conducción de los órganos directivos; la elaboración de proyectos de ley al Ejecutivo; la incorporación de asuntos al orden del día; la institución del juicio político; y procedencia en materia penal contra servidores públicos.

La *mayoría calificada* dispone de 46 instrumentos de control parlamentario (11 en la Cámara de Diputados, 24 en el Senado y 11 concurrentes), relacionados con la aprobación de reformas constitucionales; modificaciones al reglamento de cada Cámara; la emisión de convocatorias para consultas populares; la remoción de legisladores; la atención de mociones de urgente resolución; los nombramiento de titulares de Órganos Constitucionales Autónomos y la designación de autoridades judiciales.

En la Cámara de Diputados, Morena no necesita articular un bloque parlamentario de mayoría absoluta, pues con el transfuguismo que ha protagonizado, alcanza por sí solo más de 250 representantes. En contraste, y por la naturaleza de los instrumentos de control parlamentario, en el Senado de la República existen mayores oportunidades para que las fuerzas opositoras hagan valer el equilibrio legislativo, a pesar de que necesitarán forzosamente del respaldo de Morena para ejercer los instrumentos de la mayoría calificada.

Aunque el partido hegemónico tiene amplios márgenes para llevar a cabo sus planes legislativos, ahora las minorías cuentan con mayores instrumentos de control que les permiten acrecer su posición negociadora, de manera que la nueva dinámica legislativa no escapa del tradicional esquema de frenos y contrapesos que ha regido a la democracia mexicana en las últimas décadas.

Bibliografía

- Badillo, D. (2018) “El PES logrará constituir sus bancadas en el Senado y la Cámara de Diputados: Hugo Eric Flores”, en *El Economista*. Disponible en: <https://bit.ly/2OQID2l> [Consultado el 22 de septiembre de 2018.]
- Carbonell, M. (1998) *Constitución, Reforma Constitucional y fuentes del Derecho en México*, México, UNAM.
- Cárdenas, J. (1994) *Transición Política y Reforma Política en México*, México, UNAM.
- Casar, M. (2018) “Morena toma todo”, en *Nexos*. Disponible en: <https://bit.ly/2OKFVwg> [Consultado el 22 de septiembre de 2018]

- _____ (2000) “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: La Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, en *Política y Gobierno*. Vol. VII, Núm. 1, primer semestre. México. pp. 183-202.
- _____ (2013) “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano” en *Política y Gobierno*. Vol. 20 Núm. 2, México enero 2013.
- Cervantes, J. (2018) “El PVEM cede cinco diputados y da a Morena mayoría absoluta en San Lázaro”, en *Proceso*. Disponible en: <https://bit.ly/2xOEvsS> [consultado el 22 de septiembre de 2018]
- Chávez, V. “Morena llega a 247 diputados tras primer ‘chapulineo’”, en *El Financiero*. Disponible en: <https://bit.ly/2wxmzCv> [consultado el 22 de septiembre de 2018]
- Duverger, M. (1982) *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ariel.
- _____ (1994) *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer, E. y Acuña, J. (2014) *Curso de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa.
- Fix-Zamudio, H. (2011) *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa.
- García, C. (2018) “Pierden registro y empiezan en proceso de liquidación Pes y Panal”, en *El Universal*. Disponible en: <https://bit.ly/2N9wr0r> [Consultado el 22 de septiembre de 2018].
- Huerta, C. (2008) *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, IIJ.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas (2014) *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, México, CJF, UNAM.
- INE (2018) *Numeralia proceso electoral federal 2017-2018*, México, INE.
- López y Velarde (2018) *Pacto por México*, México, FCE.
- Madrado, J. (1994) *Reflexiones constitucionales*, México, UNAM, Porrúa.
- Martínez, C. (2018) *Agendas legislativas de las coaliciones parlamentarias al inicio de la LXIV Legislatura: Antecedentes y Convergencias*, México, Senado de la República.
- Ortega, E. (2018) “En el Senado, Morena suma a tres del PES y hasta uno de NA”, en *El Financiero*. Disponible en: <https://bit.ly/2CcQ9DB> [Consultado el 22 de septiembre de 2018].
- Páez, A. (2018) “Se divide el Verde; en San Lázaro apoyará a AMLO, en el Senado al PRI”, en *Crónica*. Disponible en: <https://goo.gl/sSA6gh> [Consultado 24 de septiembre de 2018]

- Peláez, M. (2018) “Pierde PAN dos diputados de la 64 Legislatura; se declaran sin partido”, en *TV Azteca*. Disponible en: <https://bit.ly/2x-PhXIJ> [Consultado el 22 de septiembre de 2018].
- Reniu (2009) “Coaliciones parlamentarias”, en Reyes, Román, *Diccionario crítico de Ciencias Sociales*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- Rikker, W. (1962) *The theory of political coalitions*, New Heaven, Yale University Press.
- Rodríguez y Santacruz (2015) “Coaliciones legislativas ganadoras en la Cámara de Diputados en México en la LXII Legislatura (2012-2015)”, en *Tla-Melahua, Revista de Ciencias Sociales*, México, BUAP, año 9, No. 39, octubre 2015 – marzo 2016, pp. 32-56.
- Serra, A. (1998) *Diccionario de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica, UNAM.
- Valadés, D. (1998) *Control del poder*, México, UNAM.
- _____ (1974) *Constitución y política*, México, UNAM.
- _____ (1987) *La Constitución reformada*, México, UNAM.
- Valencia, L. (2005) *La disciplina Parlamentaria en México. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*, México, UNAM.
- _____ (2012) *Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. De la dependencia a la autonomía del Congreso de la Unión*, México, Cámara de Diputados.
- Vallinas, V. (2018) “Inicia plenaria de senadores electos del PAN”, *La Jornada*. Disponible en: <https://bit.ly/2LdesAx> [Consultado el 22 de septiembre de 2018].
- Venegas, N. (2018) “Con Nueva Alianza y Encuentro Social, sumarían 22 los partidos que pierden registro en 28 años”, en *El Universal*. Disponible en: <https://bit.ly/2KLXRrP> [Consultado el 22 de septiembre de 2018].

ANEXO

MODELAJE DE BLOQUES PARLAMENTARIOS EN LA LXIV LEGISLATURA A PARTIR DEL ÍNDICE DE RICE MODIFICADO PARA COALICIÓN GANADORA

	MORENA	PES	PT	PAN	PRD	MC	PRI	PVEM	PANAL
FAMILIA		*		*		*	*		
REFORMA POLÍTICA	*	*	*	*		*		*	
EDUCACIÓN	*	*	*		*	*	*	*	*
MEDIO AMBIENTE	*	*		*	*	*	*	*	*
CORRUPCIÓN	*		*	*	*	*	*		*
NIÑEZ		*	*			*	*		
SALUD	*	*	*	*	*	*	*	*	*
INTERNET					*		*		*
TRANSPARENCIA	*		*	*	*	*	*	*	*
EMPLEO	*		*	*		*	*	*	*
ECONOMÍA	*		*	*	*	*	*	*	*
JUVENTUD						*	*		*
POLÍTICA EXTERIOR	*		*	*		*	*		*
SEGURIDAD	*	*	*	*	*	*	*	*	*
TURISMO						*	*		*
IGUALDAD	*	*	*	*	*	*	*	*	*

Fuente: Elaboración propia con base en las plataformas electorales y agendas legislativas del primer y segundo periodos ordinarios, publicadas por los grupos parlamentarios de la LXIV Legislatura, en las gacetas parlamentarias y diarios de debates de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.

a) Bloque MORENA-PES-PT

	MORENA	PES	PT
FAMILIA		*	
REFORMA POLÍTICA	*	*	*
EDUCACIÓN	*	*	*
MEDIO AMBIENTE	*	*	
CORRUPCIÓN	*		*
NIÑEZ		*	*
SALUD	*	*	*
INTERNET			
TRANSPARENCIA	*		*
EMPLEO	*		*
ECONOMÍA	*		*
JUVENTUD			
POLÍTICA EXTERIOR	*		*
SEGURIDAD	*	*	*
TURISMO			
IGUALDAD	*	*	*

b) Bloque PAN-PRD-MC

	PAN	PRD	MC
FAMILIA	*		*
REFORMA POLÍTICA	*	*	*
EDUCACIÓN	*	*	*
MEDIO AMBIENTE	*	*	*
CORRUPCIÓN	*	*	*
NIÑEZ			*
SALUD	*	*	*
INTERNET		*	
TRANSPARENCIA	*	*	*
EMPLEO	*	*	*
ECONOMÍA	*	*	
JUVENTUD			*
POLÍTICA EXTERIOR	*	*	*
SEGURIDAD	*	*	*
TURISMO			*
IGUALDAD	*	*	*

Los bloques parlamentarios: control y equilibrio de fuerzas en la LXIV Legislatura

c) Bloque PRI-PVEM-PANAL

	PRI	PVEM	PANAL
FAMILIA	*		
REFORMA POLÍTICA	*	*	
EDUCACIÓN	*	*	*
MEDIO AMBIENTE	*	*	*
CORRUPCIÓN	*		*
NIÑEZ	*		
SALUD	*	*	*
INTERNET	*		*
TRANSPARENCIA	*		*
EMPLEO	*	*	*
ECONOMÍA	*	*	*
JUVENTUD	*		*
POLÍTICA EXTERIOR	*		*
SEGURIDAD	*	*	*
TURISMO	*		*
IGUALDAD	*	*	*

d) Bloque MORENA-PT-PRD-MC

	MORENA	PT	PRD	MC
FAMILIA	*			*
REFORMA POLÍTICA	*	*		*
EDUCACIÓN	*	*	*	*
MEDIO AMBIENTE	*		*	*
CORRUPCIÓN	*	*	*	*
NIÑEZ	*	*		*
SALUD	*	*	*	*
INTERNET		*		*
TRANSPARENCIA	*	*	*	*
EMPLEO	*	*	*	*
ECONOMÍA	*	*	*	*
JUVENTUD				*
POLÍTICA EXTERIOR	*	*	*	*
SEGURIDAD	*	*	*	*
TURISMO				*
IGUALDAD	*	*	*	*

e) Bloque PAN-PES

	PAN	PES
FAMILIA	*	*
REFORMA POLÍTICA	*	*
EDUCACIÓN	*	*
MEDIO AMBIENTE	*	*
CORRUPCIÓN	*	
NIÑEZ		*
SALUD	*	*
INTERNET		
TRANSPARENCIA	*	
EMPLEO	*	
ECONOMÍA	*	
JUVENTUD		
POLÍTICA EXTERIOR	*	
SEGURIDAD	*	*
TURISMO		
IGUALDAD	*	*

f) Bloque PAN-PES-PRI

	PAN	PES	PRI
FAMILIA	*	*	*
REFORMA POLÍTICA	*	*	*
EDUCACIÓN	*	*	*
MEDIO AMBIENTE	*	*	*
CORRUPCIÓN	*		*
NIÑEZ		*	*
SALUD	*	*	*
INTERNET			*
TRANSPARENCIA	*		*
EMPLEO	*		*
ECONOMÍA	*	*	*
JUVENTUD			*
POLÍTICA EXTERIOR	*	*	*
SEGURIDAD	*	*	*
TURISMO			*
IGUALDAD	*	*	*

g) Bloque PRI-PAN

	PRI	PAN
FAMILIA	*	*
REFORMA POLÍTICA	*	*
EDUCACIÓN	*	*
MEDIO AMBIENTE	*	*
CORRUPCIÓN	*	*
NINEZ	*	*
SALUD	*	*
INTERNET	*	*
TRANSPARENCIA	*	*
EMPLEO	*	*
ECONOMÍA	*	*
JUVENTUD	*	*
POLÍTICA EXTERIOR	*	*
SEGURIDAD	*	*
TURISMO	*	*
IGUALDAD	*	*

h) Bloque PRI-PAN-PRD-MC-PVEM-PANAL

	PRI	PAN	PRD	MC	PVEM	PANAL
FAMILIA	*	*	*	*	*	*
REFORMA POLÍTICA	*	*	*	*	*	*
EDUCACIÓN	*	*	*	*	*	*
MEDIO AMBIENTE	*	*	*	*	*	*
CORRUPCIÓN	*	*	*	*	*	*
NINEZ	*	*	*	*	*	*
SALUD	*	*	*	*	*	*
INTERNET	*	*	*	*	*	*
TRANSPARENCIA	*	*	*	*	*	*
EMPLEO	*	*	*	*	*	*
ECONOMÍA	*	*	*	*	*	*
JUVENTUD	*	*	*	*	*	*
POLÍTICA EXTERIOR	*	*	*	*	*	*
SEGURIDAD	*	*	*	*	*	*
TURISMO	*	*	*	*	*	*
IGUALDAD	*	*	*	*	*	*

i) Bloque MORENA-PES-PT-MC-PRD

	MORENA	PES	PT	MC	PRD
FAMILIA	*	*	*	*	*
REFORMA POLÍTICA	*	*	*	*	*
EDUCACIÓN	*	*	*	*	*
MEDIO AMBIENTE	*	*	*	*	*
CORRUPCIÓN	*	*	*	*	*
NINEZ	*	*	*	*	*
SALUD	*	*	*	*	*
INTERNET	*	*	*	*	*
TRANSPARENCIA Y	*	*	*	*	*
EMPLEO	*	*	*	*	*
ECONOMÍA	*	*	*	*	*
JUVENTUD	*	*	*	*	*
POLÍTICA EXTERIOR	*	*	*	*	*
SEGURIDAD	*	*	*	*	*
TURISMO	*	*	*	*	*
IGUALDAD	*	*	*	*	*

j) Bloque MORENA-PRI-PVEM-PANAL

	MORENA	PRI	PVEM	PANAL
FAMILIA	*	*	*	*
REFORMA POLÍTICA	*	*	*	*
EDUCACIÓN	*	*	*	*
MEDIO AMBIENTE	*	*	*	*
CORRUPCIÓN	*	*	*	*
NINEZ	*	*	*	*
SALUD	*	*	*	*
INTERNET	*	*	*	*
TRANSPARENCIA	*	*	*	*
EMPLEO	*	*	*	*
ECONOMÍA	*	*	*	*
JUVENTUD	*	*	*	*
POLÍTICA EXTERIOR	*	*	*	*
SEGURIDAD	*	*	*	*
TURISMO	*	*	*	*
IGUALDAD	*	*	*	*

Los bloques parlamentarios: control y equilibrio de fuerzas en la LXIV Legislatura

k) Bloque MORENA-PES-PT-PRI-PVEM-PANAL

	MORENA	PES	PT	PRI	PVEM	PANAL
FAMILIA		*		*		
REFORMA POLÍTICA	*	*	*		*	
EDUCACIÓN	*	*	*	*	*	*
MEDIO AMBIENTE	*	*	*	*	*	*
CORRUPCIÓN	*		*	*		*
NIÑEZ		*	*	*		
SALUD	*	*	*	*	*	*
INTERNET			*	*		*
TRANSPARENCIA	*	*	*	*	*	*
EMPLEO	*	*	*	*	*	*
ECONOMÍA	*	*	*	*	*	*
JUVENTUD			*	*		*
POLÍTICA EXTERIOR	*	*	*	*	*	*
SEGURIDAD	*	*	*	*	*	*
TURISMO			*	*		*
IGUALDAD	*	*	*	*	*	*

l) Bloque MORENA-PAN

	MORENA	PAN
FAMILIA		*
REFORMA POLÍTICA	*	*
EDUCACIÓN	*	*
MEDIO AMBIENTE	*	*
CORRUPCIÓN	*	*
NIÑEZ		*
SALUD	*	*
INTERNET		*
TRANSPARENCIA	*	*
EMPLEO	*	*
ECONOMÍA	*	*
JUVENTUD		*
POLÍTICA EXTERIOR	*	*
SEGURIDAD	*	*
TURISMO		*
IGUALDAD	*	*

m) Bloque MORENA-PAN-PRD-MC

	MORENA	PAN	PRD	MC
FAMILIA		*		*
REFORMA POLÍTICA	*	*	*	*
EDUCACIÓN	*	*	*	*
MEDIO AMBIENTE	*	*	*	*
CORRUPCIÓN	*	*	*	*
NIÑEZ		*	*	*
SALUD	*	*	*	*
INTERNET		*	*	*
TRANSPARENCIA	*	*	*	*
EMPLEO	*	*	*	*
ECONOMÍA	*	*	*	*
JUVENTUD		*	*	*
POLÍTICA EXTERIOR	*	*	*	*
SEGURIDAD	*	*	*	*
TURISMO		*	*	*
IGUALDAD	*	*	*	*

***Nota metodológica:** Este anexo que sirvió como base para el modelaje de bloques parlamentarios en la LXIV Legislatura, es de elaboración propia y parte del *Índice de Rice modificado para coalición ganadora*, cuya fuente es una base de datos propia en SPSS que contiene los dictámenes votados en la LXIII Legislatura por los grupos parlamentarios representados en el Congreso y los bloques parlamentarios articulados en torno a ellos; así como las plataformas electorales y agendas legislativas de la LXIV Legislatura; además de las publicaciones recabadas de las gacetas parlamentarias y diarios de debates de la Cámara de Diputados y del Senado de la República. La base de datos completa está disponible en: www.ceap.org.mx

LA NEGOCIACIÓN POLÍTICA DEL PRESUPUESTO¹

LUIS CARLOS UGALDE²

XIMENA MATA³

La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es el acto legislativo de mayor trascendencia para influir en la política pública y el desarrollo del país. El Poder Ejecutivo cuenta con la facultad exclusiva de su formulación, mientras que la Cámara de Diputados con la de aprobarlo anualmente.

En los últimos años, entre 1997 y 2018, el presupuesto aprobado ha crecido considerablemente, al pasar de 2 billones 633 mil millones a 5 billones 279 mil millones de pesos constantes, lo que representa un incremento en términos reales del 100.5 por ciento.

El gasto neto del sector público –presupuesto ejercido– ha llegado a representar hasta el 26.6 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Aunque se trata de un monto limitado para las necesidades del país en materia de gasto social y de infraestructura, es un volumen con enorme impacto sobre la economía nacional.

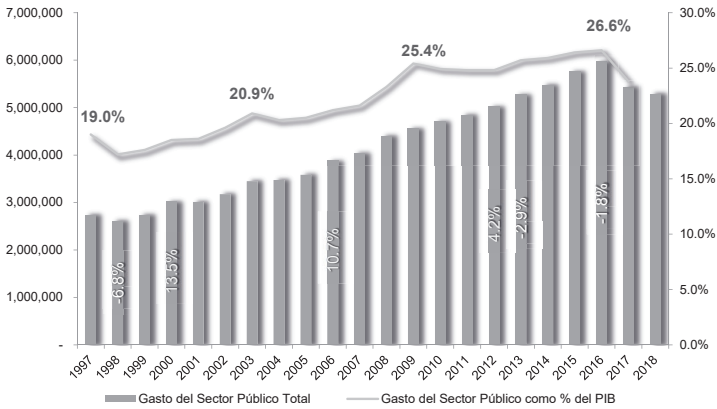
Antes de 1997, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) contaba con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el proyecto de presupuesto se aprobaba con muy pocos cambios, incluso se dice que los dictámenes se redactaban en la Secretaría de Hacienda y ésta los remitía a la Comisión de Presupuesto del Congreso para su aprobación.

1 El siguiente texto es un extracto del libro *La Negociación Política del Presupuesto en México, 1997-2018*. La dinámica de negociación del presupuesto a partir del cambio de gobierno en diciembre de 2018 se modificará sustancialmente, en parte porque el nuevo ejecutivo federal contará con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados para aprobar por sí solo el presupuesto. En esta investigación se analiza la política de negociación, justo a partir de que el PRI perdió su condición mayoritaria en 1997 y abarca hasta el año 2018. El estudio fue patrocinado por Integralia y publicado bajo el sello Sitesa, con el apoyo del Senado de la República y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. a versión completa está disponible en www.integralia.com.mx.

2 Académico, consultor y político mexicano que ocupó el cargo de presidente del Instituto Federal Electoral (IFE) entre 2003 y 2007. Actualmente es director general de *Integralia*.

3 Licenciada en Derecho por la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP) y maestra en Administración Pública por la Universidad de Columbia en Nueva York. Cuenta con estudios en economía por la Universidad de Harvard.

Gráfica 1. Gasto del sector público total y como porcentaje del PIB, 1997-20184 (millones de pesos constantes, 2018)

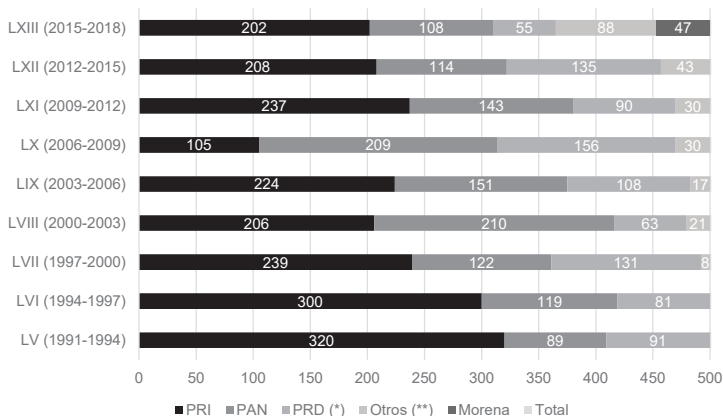


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información Económica, INEGI, Cuentas Públicas Federales y Presupuesto de Egresos de la Federación, SHCP. Para 2018 se utilizó el PEF 2018.

Después de ese año, cuando el PRI pierde la mayoría y su capacidad para aprobar por sí mismo el presupuesto, se detona una dinámica de mayor negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, adquiriendo este último más incidencia en su aprobación.⁵ A medida que hay más pluralismo en el Poder Legislativo, se observa un mayor peso de prácticas de gestión de recursos y más intercambios clientelares en la lógica de negociación del gasto público.

4 Todos los precios a los que se hace referencia en este estudio fueron deflactados con base en el deflactor implícito del PIB utilizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018). Disponible en: www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/.../Deflactores/Deflactores_PIB.xlsx [Consultado el 13 de julio de 2018].

5 Según Díaz, A. y Magaloni, B. (1998), la influencia legislativa para modificar el presupuesto empieza en realidad al inicio de los años 80. Observan cómo entre 1960 y 1982 el presupuesto aprobado es prácticamente el mismo de aquél propuesto por el Ejecutivo, mientras que después de este año empieza una mayor influencia de los diputados para modificar la propuesta del gobierno.

Tabla 1. Composición de la Cámara de Diputados por partido (1991-2018)

* Para las legislaturas LIX, LX, LXI y LXII incluye al Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC).

** Diputados independientes, PVEM, PANAL y PASC.

Fuente: Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL) y Sistema de Información Legislativa (SIL), Secretaría de Gobernación. Los datos corresponden al inicio de cada legislatura. [Consultado el 11 de julio de 2018]

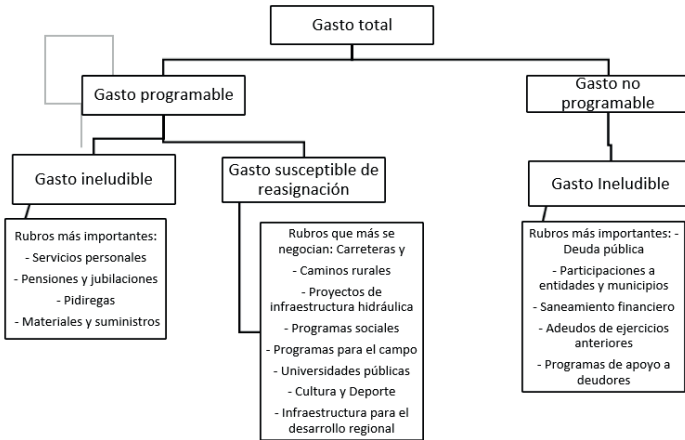
La negociación del presupuesto

Del proyecto de presupuesto que el Ejecutivo somete a consideración y aprobación de la Cámara de Diputados, sólo una parte mínima es susceptible de negociación y enmiendas, ya que la mayor parte del gasto está comprometido o es ineludible. De acuerdo con la clasificación programática del gasto, el presupuesto de egresos se divide en gasto programable y no programable.

El gasto programable, que contempla todas las erogaciones del poder ejecutivo federal, así como de los poderes legislativo y judicial, los órganos constitucionales autónomos, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las entidades sujetas a control presupuestario directo (IMSS e ISSSTE), las Empresas Productivas del Estado (PEMEX y CFE, y el gasto federalizado transferido a las entidades y los municipios, consta de una parte ineludible –sueldos, pensiones y jubilaciones, entre otros– y otra que es susceptible de negociación. Por su parte, el gasto no programable se destina a saldar compromisos del Estado, como el pago de la deuda pública, las participaciones del Ramo 28 a entidades y municipios, el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores y el saneamiento del sistema financiero (Guerrero, 1997) y por tanto se considera ineludible. De 1997

a 2018, el gasto programable representó, en promedio el 75 por ciento del PEF, mientras que el 25 por ciento restante correspondió al no programable. Del gasto programable, se estima que aproximadamente un diez por ciento es susceptible de negociación.

Diagrama 1. Integración del gasto comprometido o ineludible vs gasto susceptible a negociaciones



Fuente: elaboración propia

Durante el periodo de análisis, dentro del porcentaje negociable, muchos legisladores fijaban su atención en partidas que pudieran darles visibilidad y reconocimiento político y que beneficiaran a grupos organizados, entre ellas: carreteras y caminos rurales, proyectos hidráulicos (presas, plantas de tratamiento de agua), infraestructura para el desarrollo regional, fondos para infraestructura municipal, recursos para universidades públicas y hospitales, programas del campo y de desarrollo social, así como programas de arte y cultura.

En contraste, los diputados prestaban menos atención al restante 90 por ciento del presupuesto, que incluye proyectos de inversión (por ejemplo, Pemex), la política de sueldos y salarios, así como el manejo financiero de la deuda, por mencionar algunos rubros. Buena parte del proyecto que presentaba el Ejecutivo era como un “cheque en blanco” porque la Cámara de Diputados revisaba de manera somera su contenido, los alcances y la eficacia de las partidas ineludibles y se concentraba en las bolsas negociables y con atractivo político.

Que el 90 por ciento del presupuesto fuera ineludible no significaba que fuera inamovible. La Cámara de Diputados podía identificar áreas de mejora y modificarlas sin que el gobierno faltara a sus obligaciones jurídicas o políticas. No obstante, la escasa profesionalización de los diputados en temas presupuestarios limitaba su habilidad para plantear alternativas distintas a aquellas propuestas por el Ejecutivo federal. El papel de la Cámara de Diputados para fomentar la eficacia, transparencia e integridad del gasto público es aún muy limitado.⁶

La construcción de la bolsa negociable

La bolsa negociable es la suma de recursos que son reasignables o modificables del proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados. Que el 10 por ciento del presupuesto fuera susceptible de negociación no significa que los diputados modificaran en su totalidad esa proporción del gasto. De 2002 a 2018, los legisladores ampliaron y modificaron, en promedio anual, el 3.5 por ciento del gasto total.

La bolsa negociable se construía a partir de las reducciones al proyecto de presupuesto y de los incrementos al mismo derivado de los ajustes a la Ley de Ingresos, que se distribuían en los distintos ramos del presupuesto. La suma de las reducciones más las ampliaciones constituía la bolsa que los diputados lograron negociar durante el proceso de aprobación del presupuesto.

Tabla 2. Construcción de la bolsa negociable a partir de las adecuaciones aprobadas al presupuesto por la Cámara de Diputados (2002-2018)

ADECUACIONES APROBADAS POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS (pesos)						
Pesos constantes 2018						
	PROYECTO PEF	INCREMENTO LI (A)	REDUCCIONES Y MODIFICACIONES PPEF (B)	BOLSA NEGOCIABLE (A+B)	PEF APROBADO	% bolsa/PEF
2002	3,070,887,800,786	114,680,152,883	57,367,614,533	172,047,767,416	3,185,567,953,668	5.40%
2003	3,138,981,332,407	51,609,770,723	52,406,106,211	104,015,876,935	3,190,591,103,130	3.26%
2004	3,172,772,031,973	26,066,822,173	52,753,176,407	78,819,998,580	3,198,838,854,146	2.46%
2005	3,193,193,607,754	135,592,381,022	69,146,563,574	204,738,944,596	3,328,785,988,776	6.15%
2006	3,236,860,035,583	158,813,960,778	68,731,642,068	227,545,602,846	3,395,673,996,361	6.70%
2007	3,634,160,467,951	42,349,899,250	92,421,852,316	134,771,751,566	3,676,510,367,201	3.67%
2008	3,702,523,689,785	233,667,695,152	57,888,488,087	291,556,183,239	3,936,191,384,937	7.41%
2009	4,195,295,111,739	292,952,665,768	82,671,290,147	375,623,955,915	4,488,247,777,507	8.37%
2010	4,471,979,749,771	5,599,349,167	148,018,282,819	153,617,631,987	4,477,579,098,938	3.43%

continúa...

6 En muchos países de América Latina se presenta el mismo problema: parlamentos con facultades legales para aprobar y fiscalizar el gasto público, pero sin las capacidades técnicas ni las motivaciones para hacerlo de forma eficaz. (Petrei, 1998).

ADECUACIONES APROBADAS POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS (pesos)						
Pesos constantes 2018						
	PROYECTO PEF	INCREMENTO LI (A)	REDUCCIONES Y MODIFICACIONES PPEF (B)	BOLSA NEGOCIABLE (A+B)	PEF APROBADO	% bolsa/PEF
2011	4,499,453,757,176	80,643,865,767	45,380,479,267	126,024,345,034	4,580,097,622,943	2.75%
2012	4,668,646,257,767	75,528,410,734	45,681,247,216	121,209,657,950	4,744,174,668,501	2.55%
2013	4,955,517,232,211	31,604,190,838	16,498,764,449	48,102,955,287	4,987,121,423,049	0.96%
2014	5,410,805,312,886	-15,373,124,650	92,901,162,285	77,528,037,634	5,395,432,188,236	1.44%
2015	5,497,457,954,982	21,678,706,994	55,715,332,927	77,394,039,921	5,519,136,661,976	1.40%
2016	5,296,542,442,847	18,888,242,062	61,445,356,551	80,333,598,613	5,315,430,684,909	1.51%
2017	5,068,751,186,925	53,836,235,152	18,582,178,437	72,418,413,589	5,122,587,422,077	1.41%
2018	5,236,375,600,000	43,291,400,000	40,523,546,811	83,814,946,811	5,279,667,000,000	1.59%
Promedio	4,261,776,680,738	80,672,389,636	62,243,122,594	142,915,512,231	4,342,449,070,374	3.56%

Fuente: Elaboración propia con información de los decretos de presupuesto de egresos de la federación 2002-2018. Nota: Un pequeño porcentaje de la bolsa negociable se destina a fondos que crecen con respecto a la Recaudación Federal Participable.

Como se observa en la tabla 2, en los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón el porcentaje de la bolsa negociable con respecto al presupuesto total fue mayor que en el sexenio de Enrique Peña. En promedio, de 2002 a 2012 la bolsa negociable fue de 4.7 por ciento, mientras que de 2012 a 2018 fue de 1.39 por ciento. La disminución de la bolsa en los últimos años se puede explicar tanto por razones macroeconómicas como por razones políticas.

Por un lado, a partir de los años 2013-2014 hubo una sobreproducción petrolera a nivel mundial que desplomó los precios del crudo mexicano, el cual ya presentaba una caída en la plataforma de producción. Asimismo, el tipo de cambio del dólar aumentó, incrementando los niveles de deuda externa. Estas variables macroeconómicas reconfiguraron los ingresos del gobierno y limitaron la bolsa de negociación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

De hecho, todo ello derivó en un ejercicio de reconfiguración del gasto público en el año 2015 para el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 (el llamado presupuesto con enfoque base cero). Por otro lado, una explicación política es que en los sexenios panistas construir mayorías con la oposición resultó más costoso, mientras que en el último sexenio priísta lograr la mayoría fue más fácil, en parte por la disciplina de los legisladores de ese partido que le aprobaban el presupuesto al presidente sin pedirle más recursos a cambio. Asimismo, durante el sexenio de Peña Nieto el PRI gobernaba más entidades que los demás partidos, y los gobernadores se alineaban a la estrategia de negociación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En los años 2008 y 2009 la bolsa negociable alcanzó sus niveles más altos al representar el 7.41 y 8.37 por ciento del gasto total, respectivamente. Ese incremento en la modificación del presupuesto se explica por la reforma hacendaria aprobada en 2007, que dotó de mayores recursos al gobierno federal. Los diputados aprobaron la reforma a cambio de que esos recursos adicionales se sumaran a la bolsa negociable del PEF 2008.

El crecimiento del año siguiente fue inercial. No obstante, debido a la crisis económica del 2009, la bolsa negociable para el PEF 2010 sufrió un recorte de más del 50 por ciento, al pasar de 375 mil millones a 153 mil millones de pesos en términos reales.

Ramo General 23 “Provisiones salariales y económicas”

En los últimos años, el principal destino de los recursos que integran la bolsa negociable han sido los fondos del ramo 23 que se transfieren a estados y municipios. Como se observa en la tabla 3, de 2004 a 2018, ese ramo recibió, en promedio, el 29.11 por ciento de los recursos de la bolsa; no obstante, en el último sexenio la proporción aumentó, alcanzando su punto más alto en 2014, cuando dicho ramo recibió el 65 por ciento de los recursos de la bolsa.

Tabla 3. Reasignaciones al Ramo 23 provenientes de la bolsa negociable

REASIGNACIONES AL RAMO 23 PROVENIENTES DE LA BOLSA NEGOCIABLE					
Pesos constantes 2018					
	PROYECTO PEF	BOLSA NEGOCIA- BLE (A+B)	PEF APROBADO	Ramo 23	% R23/bolsa
2004	3,172,772,031,973	78,819,998,580	3,198,838,854,146	20,931,446,758	26.56%
2005	3,193,193,607,754	204,738,944,596	3,328,785,988,776	0	0.00%
2006	3,236,860,035,583	227,545,602,846	3,395,673,996,361	8,603,185,481	3.78%
2007	3,634,160,467,951	134,771,751,566	3,676,510,367,201	15,010,436,757	11.14%
2008	3,702,523,689,785	291,556,183,239	3,936,191,384,937	13,496,234,016	4.63%
2009	4,195,295,111,739	375,623,955,915	4,488,247,777,507	20,241,542,848	5.39%
2010	4,471,979,749,771	153,617,631,987	4,477,579,098,938	31,715,031,704	20.65%
2011	4,499,453,757,176	126,024,345,034	4,580,097,622,943	21,023,140,415	16.68%
2012	4,668,646,257,767	121,209,657,950	4,744,174,668,501	32,450,547,130	26.77%
2013	4,955,517,232,211	48,102,955,287	4,987,121,423,049	16,814,403,385	34.96%
2014	5,410,805,312,886	77,528,037,634	5,395,432,188,236	50,334,077,722	64.92%
2015	5,497,457,954,982	77,394,039,921	5,519,136,661,976	40,985,013,335	52.96%
2016	5,296,542,442,847	80,333,598,613	5,315,430,684,909	43,299,520,358	53.90%
2017	5,068,751,186,925	72,418,413,589	5,122,587,422,077	40,146,460,717	55.44%
2018	5,236,375,600,000	83,814,946,811	5,279,667,000,000	49,347,579,117	58.88%
Promedio	4,416,022,295,957	143,566,670,905	4,496,365,009,304	26,959,907,983	29.11%

Fuente: elaboración propia con información de los decretos de presupuesto de egresos de 2004 a 2018.

El ramo 23 cubre distintas funciones que van desde atender imprevistos, contingencias y compromisos salariales y económicos, concentrar recursos que se transfieren a las entidades federativas y municipios para el desarrollo regional, hasta dar cumplimiento a preceptos legales previsibles, como conciliar el diferencial entre las estimaciones presupuestarias y el gasto efectuado. (CEFP, 2017) Como los demás ramos generales, no está asignado a ninguna secretaría o institución⁷, pero a diferencia de los ramos 28 (participaciones) y 33 (aportaciones), el 23 no cuenta con reglas de operación claras por lo que se presta a la discrecionalidad y a la opacidad.

Durante la LXIII Legislatura (2015-2018) se creó el Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (Fortalece) al interior del ramo 23, mejor conocido como “el fondo de los moches”⁸. Mientras el Ejecutivo presentaba ese fondo en ceros, los diputados le asignaban, en promedio, 10 mil millones de pesos anuales, de los que podían disponer discrecionalmente para asignarlos a municipios del país, cobrando una respectiva comisión. En legislaturas anteriores existieron otros fondos al interior del ramo, como los fondos de cultura e infraestructura deportiva, que tenían la misma función que el fondo de los moches. Debido a las críticas que despertaron estos fondos, en 2016 los de Cultura e Infraestructura Deportiva dejaron de existir, mientras que el Fortalece se eliminó para el PEF 2018⁹.

Como la lógica de la negociación del presupuesto era política, al menos durante el periodo de estudio, los criterios técnicos que la orientaban eran escasos. Por ejemplo, de acuerdo con información obtenida por medio de entrevistas, cada año el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) coordinaba diversos estudios sobre el impacto de programas sociales y sus aspectos susceptibles de mejora; sin embargo, los legisladores les prestaban poca atención y orientaban más sus decisiones por criterios políticos y de apoyo a grupos organizados.

7 En la práctica, es la SHCP la dependencia que se encarga de operar dicho Ramo 23 y los fondos que lo conforman

8 En legislaturas anteriores, se crearon otros fondos al interior del Ramo 23, como el Fondo de Pavimentación de Estados y Municipios y el de Programas Regionales, que los legisladores también etiquetaban a cambio de “moches”.

9 No obstante su desaparición, se siguieron etiquetando recursos a otros fondos que se transfieren a estados y municipios para obras de infraestructura a cambio de moches.

De igual manera, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) presentaba informes de la revisión de las cuentas públicas con cientos de observaciones sin que la mayoría de las veces fueran incorporadas para ajustar el presupuesto en aquellas partidas que recurrentemente presentaban irregularidades.

La falta de sanciones efectivas sobre el mal uso del presupuesto implicaba que con frecuencia los problemas persistieran año tras año: por ejemplo, los recursos del Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal (FAEB), que desde su creación en los años noventa y hasta 2014 algunos gobernadores reasignaban a otras partidas, o bien, programas de política social que se canalizaron para beneficiar a grupos políticos.

Respecto al tema del gasto educativo, y como parte de la negociación política, con la Reforma Hacendaria de 2013 se creó en el Ramo 33 el Fondo de Aportaciones de Nómina Educativa y Gasto de Operación (FONE) en sustitución del FAEB, con el fin de generar un mayor control administrativo de las plazas federalizadas transferidas a los Estados. El FONE, que entró en vigor a partir del 1º de enero de 2015 estableció que los Estados serían apoyados por la Federación con recursos económicos adicionales para cubrir el pago total de los gastos en servicios personales correspondiente al personal que ocupa las plazas transferidas en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).

Aunque en materia de infraestructura había más racionalidad en la presupuestación, ya que la Secretaría de Hacienda realizaba evaluaciones ex-ante de algunos proyectos de obra pública, hasta 2016 se carecía de evaluaciones ex-post sobre su impacto en el crecimiento y tampoco se contaba con evaluaciones de la ejecución de la obra o de la calidad de los trabajos entregados, lo que limitaba el proceso colectivo de aprendizaje sobre el verdadero beneficio de la inversión pública.¹⁰

En materia de ejecución del gasto también se observaban problemas. De 1997 a 2018 la Secretaría de Hacienda contaba con una Unidad de Inversiones y requería que cualquier proyecto fuera registrado a fin de evaluar su viabilidad; no obstante, la Cámara de Diputados insertaba con frecuencia proyectos que carecían de registro y de estudios costo-benefi-

10 El 29 de abril de 2016 la Unidad de Inversiones de la SHCP publicó en el DOF, los *“Lineamientos para la elaboración y presentación del Informe de ejecución y evaluación ex post de los programas, proyectos de inversión, proyectos de infraestructura productiva de largo plazo y proyectos de asociaciones público privadas de la Administración Pública Federal”*.

cio, lo cual conducía a que muchos de ellos no se ejecutaran a lo largo del año fiscal.

De igual forma, la Secretaría de Hacienda realizaba cada año modificaciones al presupuesto aprobado por los diputados, así como reasignaciones de recursos subejercidos sin que la Cámara de Diputados diera un seguimiento puntual o exigiera un ejercicio del gasto que cumpliera fielmente con el mandato del Poder Legislativo¹¹

Finalmente, la lógica de la negociación limitaba cualquier ejercicio de planeación integral. En materia de infraestructura, por ejemplo, antes de 2006 no existía una planeación multianual que ordenara las prioridades en cuanto a proyectos de obra pública carretera, presas y plantas de tratamiento de agua, hospitales e inversión para el desarrollo turístico de los estados, entre otros.

A pesar de que la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda recibía las solicitudes de registro de proyectos en cartera de inversión y evaluaba su rentabilidad financiera y social, esta Unidad carecía de autoridad y recursos para aglutinar y priorizar el conjunto de proyectos de infraestructura en una lógica multianual de largo plazo. No obstante, con la reforma al Reglamento Interior de la SHCP publicada en 2016, la Unidad de Inversiones actualmente funge como el Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación (CIGPFD) por lo que realiza la concentración y prelación de Programas y Proyectos de Inversión.

Aunque las reglas para negociar el presupuesto se mejoraron notablemente en la década del 2000, particularmente con la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria promulgada en 2006, el proceso de negociación era muy complejo y la negociación entre múltiples fuerzas políticas generaba en ocasiones improvisación y falta de criterios técnicos para justificar diversos programas. Parte de la explicación residía en la escasa profesionalización de la labor legislativa debido a la falta de carreras parlamentarias (Ugalde, 2000). Pero la causa central era política: al igual que en otros países, muchos legisladores centraban su atención en la gestoría de recursos para proyectos de beneficio político y local sin prestar atención al contenido global del presupuesto. La gran mayoría de los legisladores se convirtieron en gestores de recursos, en

11 En su tesis doctoral que analiza el proceso presupuestario en Argentina y México, Lorena Buzón (2013) pregunta por qué los legisladores en ambos países destinan tanta energía a modificar el presupuesto, pero luego dejan que el Ejecutivo lo modifique con tanta discreción. Según ella, esto se explica por el clientelismo e intercambio de favores y recursos que reciben los legisladores para avanzar en sus carreras políticas.

lugar de evaluadores del presupuesto, como es su función de acuerdo con la Constitución.¹²

Los actores de la negociación política del presupuesto

Durante el periodo de estudio, los principales actores de la negociación eran, por parte del gobierno, el presidente de la República y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Subsecretaría de Egresos. Por parte del Legislativo, la Cámara de Diputados, principalmente a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública como el actor y el foro primordial para el análisis presupuestario y su debate en la Cámara de Diputados. Otros actores al interior de la Cámara de Diputados eran el presidente de la Junta de Coordinación Política y los coordinadores de los grupos parlamentarios. Estos últimos eran quienes cerraban los acuerdos generales de la negociación del presupuesto con el Secretario de Hacienda y distribuían los recursos de “la piñata” –parte de la bolsa negociable– entre los diputados de su bancada.

Aunque éstos eran los actores formales de la negociación presupuestaria, en la práctica han existido otros actores con enorme influencia, como son los gobernadores y los líderes políticos de agrupaciones con peso legislativo, como la Confederación Nacional Campesina (CNC). Durante los años de gobiernos encabezados por el Partido Acción Nacional (2000-2012) y a partir de la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) en 2002, los gobernadores se convirtieron en factores reales para aprobar el presupuesto. En ese periodo fueron capaces de comandar la disciplina y el voto favorable de los diputados de sus entidades a cambio de obtener recursos para proyectos de su interés (por ejemplo, carreteras y obras de infraestructura).

El mayor pluralismo en el Congreso, así como la necesidad de negociar con diversos actores para construir una mayoría aprobatoria, generó una aspiración al “consensualismo” que se logró, en parte, a través de inter-

12 El intercambio clientelar –cuando el gobierno da dinero para proyectos rentables políticamente a cambio del voto de los legisladores– es una práctica extendida en todo el mundo. No sólo se dan partidas presupuestarias, sino que en ocasiones se negocian plazas en el gobierno, aumentos salariales y otros beneficios políticos como promoción de carreras políticas. En Estados Unidos el término que se usa para los recursos económicos y políticos usados para la negociación presupuestaria es “*pork-barrel*”, mientras que en América Latina se le conoce como “patronazgo” o “clientelismo presupuestario”, término que se usa en este estudio. Para una descripción de cómo operan los intercambios clientelares durante la negociación del presupuesto en diversos países de América Latina, (Hallerberg, 2009).

cambios clientelares: el Ejecutivo facilitaba asignaciones presupuestarias a fin de contar con el apoyo de actores clave que le garantizaban votos suficientes (gobernadores, organizaciones políticas, legisladores). Asimismo, los partidos de oposición demandaban recursos a través de la etiquetación de proyectos que les dieran visibilidad política y les permitieran cumplir con su agenda política y sus promesas de campaña. La influencia relativa de estos actores se modificó significativamente en favor del Poder Ejecutivo Federal en la Administración 2013-2018.

La etiquetación y el clientelismo presupuestario implican un costo en términos de racionalidad del presupuesto. Por una parte, la etiquetación significa que la Cámara de Diputados asume facultades de planeación que pueden invadir las atribuciones del Poder Ejecutivo. Etiquetar puede afectar la lógica de planeación global del presupuesto y fragmentarlo en proyectos de interés político local o particular que poco o nada tengan que ver con la planeación para el desarrollo. Por otra parte, el clientelismo presupuestario significa que algunos programas se aprueban por su atractivo político más que por su impacto sobre el desarrollo social o el crecimiento económico.

La mayor influencia del Congreso en la aprobación del presupuesto de 1997 a 2018 fue una buena noticia, pero debió acompañarse de una labor más profesional e informada para definir su contenido de forma integral, para evaluar su impacto y para dar seguimiento puntual a su ejercicio. La falta de una práctica profesional del Congreso para analizar y evaluar de manera global el presupuesto estimuló tácticas de simulación.¹³ Por ejemplo, la Secretaría de Hacienda en ocasiones subestimaba diversas partidas, sabedora que los legisladores aumentarían sus montos (por ejemplo, recursos para el campo y para carreteras y caminos rurales). También subestimaba los ingresos mediante cálculos conservadores del precio de petróleo y menores contribuciones tributarias. Lo mismo ocurría cuando

13 En América Latina se observa que los congresos ponen mucha atención a la fase de aprobación del presupuesto, pero dedican poco esfuerzo y recursos a la fiscalización y seguimiento del ejercicio del gasto. Hay dos razones principales. Por una parte, la asimetría de recursos: mientras los poderes ejecutivos cuentan con expertos financieros en los ministerios de hacienda y finanzas y una vasta red de recursos materiales, los poderes legislativos carecen del personal y de los recursos técnicos para dar seguimiento al ejercicio del gasto. Pero acaso el mayor obstáculo sea político y de motivación: una vez que los legisladores obtienen beneficios presupuestarios para sus aliados o para los habitantes de sus distritos o provincias, tienen ya poco interés en dar seguimiento a las partidas de gasto fuera del ámbito de su interés político o geográfico. Para una discusión del tema, ver Hallerberg, (2009).

el Congreso adjudicaba bolsas de recursos a proyectos que carecían de estudios de factibilidad y que con frecuencia no eran ejercidos (por ejemplo, carreteras). Hacienda sabía de antemano que esos proyectos no serían ejecutados y calculaba los montos para reasignarlos a los proyectos prioritarios. De esta forma, el proceso de negociación política del presupuesto producía algunos programas de difícil ejecución que generaban expectativas en la población, pero al final minaban la credibilidad e influencia del Poder Legislativo.

La falta de un trabajo profesional, integral y cotidiano del Congreso para aprobar el presupuesto y dar seguimiento al ejercicio del gasto ha dado a la Secretaría de Hacienda un enorme poder para definir el rumbo del gasto e incluso vetar, en la práctica, algunos programas aprobados por el Congreso.¹⁴ La Secretaría de Hacienda tiene amplias atribuciones en la ley para conducir el gasto. Que tenga incluso algunas facultades discrecionales, argumenta un ex funcionario de Hacienda: “Es una forma de hacer que las cosas funcionen y maniobrar frente a recursos escasos y a una tendencia cada vez mayor del Congreso para gestionar recursos para el clientelismo político. Si se le ataran las manos a Hacienda sin profesionalizar al Congreso, la consecuencia sería un desastre mayor”, concluye el mismo entrevistado.

Para prosperar, México requiere contar con presupuestos que se hayan discutido y enriquecido con las mejores aportaciones de los grupos parlamentarios representados en el Congreso. México necesita presupuestos en los cuales se garantice que el uso de los recursos públicos —que por definición son siempre limitados— sea para satisfacer de la mejor manera posible las demandas de los mexicanos.

Durante el periodo de estudio, el reto político en materia presupuestal fue que el pluralismo del Congreso se tradujera en presupuestos eficientes y eficaces para fomentar el crecimiento económico, la seguridad pública y

14 Aunque los poderes legislativos comúnmente cuentan con la facultad para verificar y limitar los cambios que los ejecutivos hacen a los presupuestos durante su ejecución, en la práctica muchos congresos abdican de esa responsabilidad. En Argentina, por ejemplo, la Constitución da al gobierno la facultad de emitir decretos de necesidad y urgencia ante situaciones de emergencia. Mediante ellos, el gobierno puede aumentar gastos o partidas y aunque el decreto puede ser revocado por un comité de ambas cámaras del Congreso, en la realidad no ocurre. En Bolivia y Brasil existe también mucha discrecionalidad en la capacidad de los gobiernos para modificar el contenido de los presupuestos aprobados por los congresos. Para una discusión del tema, ver Hallerberg (2009).

la igualdad de oportunidades. A partir de 2018, el reto será distinto. El próximo presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, contará con mayoría en la Cámara de Diputados, como no se había visto desde la época hegemónica del PRI, y se espera que con ello la dinámica de negociación política del presupuesto cambie. Más que antes, se abre una gran oportunidad para transparentar y mejorar el proceso de aprobación presupuestaria.

El reto será lograr la aprobación de un presupuesto reformado, basado en un plan de austeridad que permita aumentar los recursos disponibles para implementar las políticas públicas y programas sociales prometidos, disminuyendo a su vez los costos del consenso. Ello también implicará combatir la corrupción, eliminar los moches y reducir los recursos de la bolsa negociable. No obstante, el arribo de diputados con poca o nula experiencia legislativa plantearán otro desafío al nuevo gobierno, que será lograr la profesionalización del Congreso para analizar y evaluar de manera global el presupuesto y dar seguimiento al ejercicio del gasto.

Bibliografía

- Buzón (2013) “President, Congress, and Budget-Making in Argentina and Mexico: the Role of Informal Institutions”, en *Ph.D Dissertation*, Estados Unidos, Georgetown University.
- Caballero y Estefan (2007) *Diagnóstico de Negociación Presupuestaria 2006-2007*, México, Fundar.
- Campos, M. (2018) *Arquitectura del Ramo 23*, México, México Evalúa.
- Casar, M. (2001) *El proceso de negociación presupuestaria en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso*, México, CIDE.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2018) *El ramo 23 en el Presupuesto de Egresos de la Federación: ¿qué son las provisiones salariales y económicas?*, México, Cámara de Diputados.
- Curristine, Teresa, et.al. (2009) *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, París, Ediciones OCDE.
- Dávila, D., et. al. (2004) “Diagnóstico de Negociación Presupuestaria: Propuestas para Fortalecer la Transparencia y la Rendición de Cuentas”, en *Cuadernos de Seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México*, México, Fundar.
- Díaz y Magaloni (1998) “Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación”, en *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, segundo semestre.

- Guerrero y Ortega (2001) *Manual sobre el Marco Jurídico del Presupuesto Público Federal*, México, CIDE.
- Hallerberg, et. al. (2019) *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, Estados Unidos, Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies at Harvard University.
- Petrei, H. (1998) *Budget and Control, Reforming the Public Sector in Latin America*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Santiso y Varea (2013) *Fortaleciendo las capacidades presupuestarias de los Parlamentos en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sour, L. (2007) “Democracia y Transparencia en la Aprobación Presupuestaria Mexicana”, en *Perfiles Latinoamericanos*, julio-diciembre, núm. 030, Flacso.

Fuentes documentales

- Banco de Información Económica. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- Leyes Federales y decretos de presupuesto abrogados consultados en el portal de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Disponibles en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>
- Series presupuestales proporcionadas por la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1999-2012.
- Series estadísticas del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Disponible en: http://www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_Estadisticas.htm

Entrevistas

Raúl Alejandro Padilla

Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en la LX Legislatura (2006-2009)

Entrevista realizada el 11 de agosto de 2009.

Javier Guerrero García

Secretario de la Comisión de Presupuesto en la LV legislatura (1991-1994)

Entrevista realizada el 10 de marzo de 2010.

Mario Alberto Becerra Pocoroba

Presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura (2009-2012)

Entrevista realizada el 18 de junio de 2010.

Ricardo Erazo García

Coordinador de asesores del subsecretario de Infraestructura de SCT (2007-2012)

Entrevista realizada el 28 de junio de 2010.

Mariano Ruíz Funes

Subsecretario de Planeación de la Secretaría de Agricultura (2009-2012)

Entrevista realizada el 30 de junio de 2010.

Luis Pazos de la Torre

Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura (2000-2003)

Entrevista realizada el 13 de julio de 2010.

Santiago Levy Algazi

Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda (1994-2000)

Entrevista realizada el 16 de mayo de 2011 en Washington, D.C.

Benjamín Hill Mayoral

Titular de la Unidad de Evaluación, SHCP (2010-2012)

Entrevista realizada el 15 de julio de 2012.

Guillermo Lecona Morales

Subprocurador Fiscal Federal de Legislación y Consulta, SHCP (desde 2012)

Entrevista realizada el 17 de julio 2012.

Ernesto Cordero Arroyo

Secretario de Hacienda y Crédito Público (2009-2012)

Entrevista realizada el 9 de agosto de 2012.

Luis Antonio Ramírez Pineda

Director General del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (2004-2006). Secretario de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la LIX Legislatura (2003-2006).

Entrevista realizada el 21 agosto de 2012.

Jesús Alberto Cano Vélez

Secretario de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en la LXI Legislatura (2009-2012)

Entrevista realizada el 29 de agosto de 2012.

Carlos Alberto Treviño Medina

Subsecretario de Egresos, SHCP (2012)

Entrevista realizada el 4 de septiembre de 2012.

Jorge Chávez Presa

Diputado Federal en el Congreso de la Unión, presidió la Comisión de Hacienda e integró las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Presupuesto y Cuenta Pública en la LVIII Legislatura (2000-2003)

Entrevista realizada el 17 de septiembre de 2012.

Cruz López Aguilar

Presidente de la Confederación Nacional Campesina (2007-2010), Presidente de la Comisión de Agricultura y Ganadería de la Cámara de Diputados en las LIX y LXI Legislaturas (2003-2006 y 2009-2012, respectivamente).

Entrevista realizada el 24 de septiembre de 2012.

Max Alberto Diener Sala

Director General de Asuntos Jurídicos, Subsecretaría de Egresos, SHCP (2001-2009)

Entrevista realizada el 27 de septiembre de 2012.

Vidal Llerenas Morales

Secretario de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en la LXI Legislatura (2009-2012)

Entrevista realizada el 5 de octubre de 2012.

Juan Manuel Portal Martínez

Auditor Superior de la Federación (desde 2009)

Entrevista realizada el 8 de octubre de 2012.

Gustavo Nicolás Kubli Albertini

Titular de la Unidad de Política y Control Presupuestario, SHCP (2011-2012)

Entrevista realizada en noviembre de 2012.

Diana Ozuna Millán

Secretaria técnica de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en la LIX Legislatura (2006-2008)

Entrevista realizada el 12 de noviembre de 2012.

Dionisio Pérez-Jácome

Subsecretario de Egresos, SHCP (2008-2011) y Secretario de Comunicaciones y Transportes (2011-2012)

Entrevista realizada el 22 de enero de 2013.

Luis Videgaray Caso

Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura (2009-2011)

Entrevista realizada en 2010.

Francisco Gil Díaz

Secretario de Hacienda y Crédito Público (2000-2006)

Entrevista realizada el 6 de agosto de 2013

Carlos Montaña Fernández

Titular de la Unidad de Inversiones, SHCP (2011), subsecretario de Egresos, SHCP (2012) y Director de Política Económica en la Fundación Miguel Estrada Iturbe (2012)

Entrevista realizada el 8 de agosto de 2013

Guillermo Barnes García

Secretario de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública (1997-2000)

Entrevista realizada el 9 de agosto de 2013.

Carlos Hurtado López

Subsecretario de Egresos, SHCP (2000-2006)

Entrevista realizada el 16 de agosto de 2013.

Fernando Galindo Favela

Subsecretario de Egresos, SHCP (2012-2018)

Entrevistas realizada el 24 de enero de 2014 y el 9 de agosto de 2018.

César Camacho Quiroz

Presidente del Partido Revolucionario Institucional (2012-2015). Diputado Federal (2015-2018), (2006-2009)

Entrevista realizada el 27 de julio de 2018-08-14

Pablo Salazar Mendiguchía

Gobernador de Chiapas (2000-2006)

Entrevista realizada el 27 de julio de 2018

Iván Morales de la Cruz

Director General Adjunto de Normatividad en la Unidad de Evaluación del Desempeño, SHCP (2015-2018)

Ernesto Cordero

Presidente del Senado (2017-2018), Secretario de Hacienda y Crédito Público (2009-2011)

Entrevista realizada el 31 de julio de 2018.

José Antonio Meade Kuribreña

Secretario de Hacienda y Crédito Público (2011-2012), (2016-2017); Candidato a la Presidencia de la República por el PRI (2018)

José Calzada Rovirosa

Gobernador de Querétaro (2009-2015); Presidente de la CONAGO (2011-2012); Senador (2006-2009); Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2015-2018)

Adrián Gallardo Landeros

Consultor; Presidente de la Fundación Colosio del PRI (2013-2016).
Testimonio por escrito.

Francisco Martínez Neri

Diputado Federal y coordinador parlamentario del PRD (2015-2018).
Entrevista telefónica.

Carlos Hurtado Valdez

Gobernador de Campeche (2003-2009). Testimonio por escrito.

Manuel Andrade Díaz

Gobernador de Tabasco (2002-2006). Testimonio por escrito.

José Isabel Trejo

Diputado federal (2003-2006), (2012-2015); coordinador de los diputados del PAN (2014-2015); coordinador de asesores del diputado Marko Cortés (2015-2018)

Tercera parte:
*Optimización del trabajo legislativo
en el Senado de la República*

DEL GOBIERNO EN MINORÍA AL GOBIERNO UNIFICADO: ESCENARIOS SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LA LXIV LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN¹

ÁLVARO F. LÓPEZ LARA²
NICOLÁS LOZA OTERO³

Introducción

Los resultados de la elección federal del 1 de julio de 2018 confirmaron las proyecciones que diversas casas encuestadoras habían difundido sobre el candidato ganador de la elección presidencial y la integración de las cámaras del Congreso de la Unión. Dada la confiabilidad de las encuestas, no debió sorprendernos que, por primera vez en los veinte años de la democracia mexicana contemporánea, el mismo partido que ganó el ejecutivo controlara ambas cámaras del Congreso de la Unión e incluso una mayoría de Congresos estatales. Si bien no fue algo inesperado, el acontecimiento político que dotó a la coyuntura de un cariz extraordinario es el vertiginoso crecimiento de un partido emergente, el *Movimiento de Regeneración Nacional* (Morena), cuya influencia se extendió a lo largo de todo el territorio, produciendo una profunda sacudida electoral que pone en jaque la subsistencia del sistema de partidos tradicional.

A su vez, la elección puso fin a un ciclo de veinte años de *gobiernos en minoría*, durante el cual ninguno de los presidentes había contado con el respaldo de un contingente legislativo mayoritario para implantar su agenda y reformar la constitución en forma unilateral; a diferencia de las elecciones presidenciales anteriores, en esta ocasión una copiosa mayoría de electores otorgó el triunfo al candidato de la coalición *Juntos Haremos Historia* (JHH) Andrés Manuel López Obrador, quien obtuvo 53% de la

1 Los autores agradecen a Marco Antonio García Pérez, investigador por estancia en el Instituto Belisario Domínguez, por su participación en la elaboración de este trabajo y en la captura de la base de datos sobre encuestas y proyecciones de integración del Senado.

2 Profesor e investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

3 Profesor e investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

votación, concediéndole también a su coalición, el control mayoritario de ambas cámaras del Congreso así como la posición de primera fuerza política en dieciocho congresos estatales. Bajo estas circunstancias, la elección de un candidato presidencial con un estilo de liderazgo *carismático*, que durante su campaña ofreció revertir reformas constitucionales y emprender otras iniciativas para modificar el *status quo*, prefigura una etapa de cambios constitucionales, legislativos y en las reglas de la administración pública que formarán una agenda legislativa multidimensional.

A fin de comprender las implicaciones de los resultados electorales y del nuevo equilibrio entre los poderes es necesario hacer un balance que tome en consideración tres momentos del proceso político: i) las proyecciones demoscópicas sobre la elección, ii) los resultados de las elecciones federales y iii) las consecuencias de los resultados electorales para la integración de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En este informe se analizan estos tres momentos. En primer lugar, daremos cuenta de una estimación de la distribución de escaños en el Senado de la República a partir de datos de encuestas telefónicas públicas, contrastándola con la distribución efectiva generada por los electores y las reglas electorales; al respecto, simplemente queremos corroborar que, como en la inmensa mayoría de los procesos electorales en que se estiman preferencias a partir de encuestas serias, es bastante probable que podamos hacer anticipaciones ciertas.

En segundo lugar, analizaremos dos escenarios sobre las relaciones entre el presidente y el Congreso durante el período de la LXIV Legislatura (2018-2021), considerando los efectos de la formación de un *gobierno unificado* en un sistema bicameral. El primer escenario, más probable, es que la coalición electoral *Juntos Haremos Historia* (Morena-PES-PT) se mantenga unida como coalición parlamentaria y respalde la agenda del ejecutivo, en cuyo caso el Congreso actuaría como mera *caja de resonancia* de las decisiones presidenciales. El segundo escenario asume que las preferencias e intereses de los integrantes de la coalición pueden ser heterogéneas en cada una de las cámaras del Congreso y además la oposición podría condicionar las reformas constitucionales, particularmente en el Senado en donde presumiblemente contaría con cierto margen de autonomía para actuar como una instancia con capacidad para proponer legislación y enmendar los proyectos del Ejecutivo.

Por último, realizamos un análisis de los perfiles de los grupos parlamentarios, así como de las tendencias observadas en la formación del gobierno interior del Congreso y la distribución de comisiones legislativas en la Cámara de Diputados y el Senado.

Estimación de preferencias y asignación de escaños

Los fallos en la estimación preelectoral por encuesta y en el pronóstico de resultados a partir de éstas, siempre son información atractiva para los medios de comunicación y para el público. Esta información se esparce con facilidad y es más simple de recordar que los aciertos. Lo explica, en parte, un deporte extremo de nuestra mente, el *sesgo de negatividad*⁴.

El desempeño de las encuestas en elecciones muy visibles en 2015 y 2016 en el mundo —contienda presidencial en Estados Unidos, elecciones generales y Brexit en Inglaterra y acuerdos de paz en Colombia— junto a las diferencias en márgenes de ventaja mas no en ordenación de posiciones en la votación presidencial en México en 2012 alimentaron la idea, dominante en las campañas de 2018, de que éstos instrumentos “están en crisis” y “siempre fallan”⁵, por lo que es “posible que cualquier cosa pase con el resultado”, sin importar que los más serios encuestadores seleccionados en distintos sitios de agregación, coincidieran repetidamente⁶ ni que a nivel internacional, estudios con evidencia completa (es decir, no limitada a una elección ni mucho menos a la elección en que se falló) concluyeran *a favor de las encuestas*⁷ sin ignorar, por supuesto, sus limitaciones ni el hecho de que se trata de una técnica que tiene como una de sus principales virtudes medir la probabilidad asociada a su error, es decir, una técnica falible por definición.

4 Nuestra mente tiende a focalizarse en la medición equivocada (Rozin & Royzman, 2001).

5 Ejemplificamos con un razonamiento sencillo: en Colombia, de la votación de los acuerdos de paz a las dos vueltas de la elección presidencial de 2018, hubo tres contiendas, las encuestas tuvieron buen desempeño en dos y fallaron en una, pero la tendencia *natural* es recordar el fracaso e ignorar o minimizar los aciertos. Para el caso mexicano, un trabajo de divulgación que sistematiza el problema de la “crisis de las encuestas” es el de Cantú, Hoyo y Morales (2015), que a su vez da cuenta de un texto de los mismos autores en el *International Journal of Public Opinion Research*.

6 Los agregadores hacen las veces de *calificadoras de riesgo* de la calidad de la información que produce un encuestador. La mecánica es simple: uno o más expertos separan encuestas serias de las que no lo son y suelen conceder una calificación de calidad sobre la base del desempeño observado de cada investigador, contribuyendo así a resolver un serio problema de asimetría de información entre especialistas y votantes en general. En la elección mexicana de 2018 el agregador quizá más popular fue *Oráculus* pero también agregaron encuestas Kiko Llaneras de El País y Bloomberg, entre otros.

7 La experiencia estadounidense de 2016 mereció un informe especializado de AAPOR (2016) cuya evidencia impide ser pesimista con las encuestas. La de 2015 en Gran Bretaña también produjo literatura especializada que está lejos de la conclusión del sentido común (Sturgis et al, 2016).

Si bien las estimaciones preelectorales en México en 2018 fueron bastante aproximadas al resultado, la incertidumbre que dominaba el ambiente durante las campañas nos condujo a plantear una comparación entre el resultado de las elecciones en las que se eligió al Senado y una estimación por encuesta previa. Posteriormente, construimos escenarios sobre la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en 2018-2021.

El resultado de la elección nos plantea la necesidad de hacer un análisis de las consecuencias políticas del efecto arrollador de esa especie de *tsunami electoral*, particularmente en el tipo de relación que establecerán la presidencia y el Congreso, diferente, al menos en su aritmética, a la que se dio en los primeros veinte años de la democracia mexicana contemporánea.

Para la estimación preelectoral, utilizamos las mediciones estatales mediante entrevista telefónica aplicada con robot de Massive Caller. Son las únicas sobre la contienda senatorial disponibles, no sólo para la totalidad de los estados sino en aplicaciones repetidas y con resultados de fácil acceso. Estos datos los contrastamos con la medición de la elección presidencial por estados que hizo Javier Márquez en Oráculo con encuestas nacionales cara a cara. Y ambos conjuntos de cifras los comparamos con el resultado final.

Las estimaciones de mayoría y primera minoría de Massive Caller (cuadro 1) se cumplieron simultáneamente en 17 estados y en siete más acertaron en la identificación de la mayoría, pero no en los partidos que obtuvieron la de primera minoría. Y aunque las mediciones de preferencias para la elección presidencial por estado de ninguna manera son una estimación de la intención de voto para senadores, informan acerca del contexto actitudinal en que estas últimas se forman; incluso, nos parece que la fuerte preferencia en la inmensa mayoría de los estados por el candidato presidencial de JHH fue una fuente eficiente en la variación, entre encuesta preelectoral y resultado, a favor de esta coalición para la elección de senadores, pues suponemos que electores poco informados, ante dudas en la contienda legislativa, resolvían con base en su preferencia mejor informada en la elección presidencial. De allí que JHH haya obtenido la mayoría más veces de lo identificado por Massive Caller.

Cuadro 1. Preferencias por estado para elección de senadores y presidente de la República, y resultados de la elección de senadores 2018

	Senadores	Presidente por estado	Resultados
JHH mayoría PMF 1ª minoría	BC*, CdMx*, Coah, Gro, Mor, Nay*, Pue*, QR*, SLP, Tlax*, Ver* (7)	CdMx, Chis, QR, Nay, Gro, Tlax, Mor, Camp, Hgo, BCs, Pue, Ver, BC, Col, Sin, Zac., Edomex, Son, Mich, Qro, Chih, Tamps, NL, Dgo, SLP, Ags.	BC, BCs, Chih, CdMx, Dgo, Edomex, Mich, Nay, Pue, QR, Tab, Tamps, Tlax, Ver.
JHH mayoría TPM 1ª minoría	Camp*, Edomex, Hgo*, Mich, Oax*, Sin*, Son*, Tab, Zac* (6)	Tab, Oax.	Camp, Coah, Col, Chis, Gro, Hgo, Mor, Oax, Sin, Son, Zac.
JHH mayoría Independiente 1ª minoría	Chis		
PMF mayoría JHH 1ª minoría	Ags*, BCs, Dgo, Gto*, Qro*, Tamps. (3)	Ags, Gto, Jal, Coah, Yuc.	Ags, Gto, Jal, Qro, SLP.
PMF mayoría TPM 1ª minoría	Chih, Yuc.		
TPM mayoría JHH 1ª minoría	Col.		
TPM mayoría PMF 1ª minoría			Yuc.
Independiente mayoría PMF 1ª minoría TPM 2ª minoría	Jal.		
MC mayoría PMF 1ª minoría	NL* (1)		NL

* Con asterisco en la columna de Senadores, las estimaciones acertadas en mayoría y primera minoría; entre paréntesis en las celdas, número de estimaciones acertadas.

JHH: Juntos haremos historia, coalición entre Morena, PT y PES. PMF: Por México al Frente, coalición entre PAN, PRD y MC. TPM: Todos por México, coalición entre PRI, PVEM y PANAL.

Fuente: Estimaciones pre electorales senadores, Massive Caller, 2018; pre electoral presidencial por estado, Marquez, 2018; resultados, INE, 2018.

De acuerdo con Massive Caller (cuadro 2), JHH habría logrado 65 curules en el Senado, subestimación de apenas cuatro curules respecto a los alcanzados. La principal fuente de la diferencia está en la estimación y el resultado efectivo de victorias estatales por mayoría. Por su parte, la coalición *Por México al Frente* (PMF) tuvo una sobre estimación en estas encuestas, también en el número de victorias por mayoría que le asignaban.

Como contraparte, las mediciones del número de victorias de mayoría para *Todos por México* (TPM), una, fue acertada, pero no en la identifica-

ción de la entidad federativa, y en el resultado de primera minoría se registró una ligera sobreestimación. Con la encuesta telefónica, se esperaba una votación de mayoría para el candidato independiente en Jalisco, misma que no ocurrió, ni tampoco alcanzó para que se convirtiera en primera minoría, pero en defensa de estas mediciones preelectorales debe señalarse que anticiparon lo cerrado de la contienda local.

En las estimaciones de Márquez (2018) para las elecciones presidenciales por estado, JHH ganaba en 28 entidades, PMF en cinco (repetimos Aguascalientes para ambas coaliciones, pues conforme a los números cualquiera de ellas podía ganar) y TPM en ninguna.

Cuadro 2. Curules estimadas y asignadas 2018

	1. Mayoría	2. 1ª minoría	3. (1+2)	4. RP	5. Total
JHH/MassiveCaller	21/42	7/7	49	16	65
JHH/Resultado	25/50	5/5	55	14	69
PMF/MassiveCaller	8/16	13/13	29	10	39
PMF/Resultado	5/10	16/16	26	10	36
TPM/MassiveCaller	1/2	12/12	14	6	20
TPM/Resultado	1/2	11/11	13	8	21
Ind/MassiveCaller	1/1	1/1	2		2
Ind/Resultado	-	-	-		
MC/MassiveCaller	1/2	-	-	-	2
MC/Resultado	1/2	-	2	-	2
Todos			96	32	128

Fuente: elaboración propia.

El resultado de ninguna manera fue sorpresivo, a menos que se tomaran con absoluta reserva las estimaciones preelectorales. Sabíamos que López Obrador rondaba 50 por ciento de preferencia electoral efectiva y que Morena y su coalición ya no sólo aspiraban a ser la minoría más grande en el Congreso, sino a ser mayoría relativa.

Como es sabido, los diseños institucionales de los sistemas de elección del presidente y de las cámaras de diputados y senadores, son *incongruentes* y responden a distintos electorados. Para la elección presidencial opera una regla mayoritaria, en donde quien gana, por una pluralidad de votos, se lo lleva todo por seis años. En la elección de diputados opera un sistema mixto con dominante mayoritario que divide al país en 300 distritos uninominales de mayoría y asigna 200 curules adicionales mediante listas de representación proporcional que se eligen en cinco circunscripciones plurinominales.

De acuerdo con la cláusula de sobrerrepresentación, pactada en la reforma de 1996, ningún partido podrá contar con una representación que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Además, la reforma contempla un *dispositivo contra mayoritario* que prohíbe al partido de mayor magnitud contar con más de 300 diputados por ambos principios, impidiendo así que un solo partido concentre el poder de reformar la constitución sin el concurso de al menos otra fuerza política.

El sistema electoral para elegir al Senado -una cámara integrada por 128 miembros- se basa en una fórmula mixta que combina el principio de mayoría relativa para elegir a dos senadores por cada entidad federativa y concede un escaño para el mejor perdedor, la primera minoría en cada estado. Así, el sistema electoral del Senado es un híbrido, con un método por el cual se eligen tres escaños en distritos mayoritarios conformados por cada una de las 32 entidades federativas. Por esta combinación se eligen 64 senadores de mayoría y 32 de primera minoría. Mientras que los 32 senadores restantes son electos mediante una lista nacional cerrada y bloqueada en una sola circunscripción plurinominal.

Este diseño, idiosincrático de la ingeniería electoral mexicana, no tiene parangón en los sistemas electorales de otros senados federales. Una de sus consecuencias políticas es que la conexión electoral entre los senadores y el electorado de sus estados es muy débil, como también lo es la influencia de los gobernadores y los intereses de los estados en la dinámica política de la cámara alta (Díaz-Cayeros, 2005).

A nivel legislativo, los electores no le dieron a JHH la mayoría absoluta, pero las reglas de transformación de votos en escaños y el trasiego de militantes de un partido como candidatos de otro en todas las coaliciones, pero especialmente en la encabezada por *Morena*, la cristalizaron. Para senadores y diputados (cuadro 3), la votación nacional para JHH fue de 43 por ciento, pero en el Senado las bancas que controlará esta coalición representan 53.9 por ciento del total, en tanto que en la Cámara de Diputados significan 61.4 por ciento, o sea, diez y dieciocho puntos porcentuales de sobrerrepresentación respectivamente.

Si ninguna de las dos cámaras contara con legisladores electos con principios de representación proporcional, la sobrerrepresentación de JHH sería de 14 puntos porcentuales en senadores y de 29 puntos porcentuales en diputados. Como contraparte, en la cámara de senadores TPM tendrá una *subrepresentación* de seis puntos y PMF una sobre representación de uno, mientras que en diputados la subrepresentación de TPM es de casi diez puntos y PMF también de uno.

Cuadro 3. Cámaras de senadores y diputados 2018-2021 (estimación preliminar)

	Legisladores						Votos	
	Mayoría y 1ª minoría	%	RP	%	Total	%	%	
Senadores								
JHH	55	57.29	14	43.75	69	53.9	43.65	
PMF	28	29.17	10	31.25	38	29.6	27.54	
TPM	13	13.54	8	25.00	21	16.4	22.66	
Tot.	96		32		128			
Diputados								
JHH	218	72.67	89	44.5	307	61.4	43.58	
PMF	68	22.67	63	31.5	131	26.2	27.62	
TPM	14	4.67	48	24.0	62	12.4	23.80	
Total	300		200		500			

Fuente: elaboración propia con base en Instituto Nacional Electoral, Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018.

Un componente más del equilibrio de poder en México, son las cámaras de diputados locales. En estas elecciones, se renovaron 28 congresos estatales y quizá el mismo efecto de arrastre que tuvo la preferencia en la elección presidencial sobre la de senadores y diputados federales, se replicó para las contiendas locales. Una vez que los ganadores de las elecciones del 1 de julio de 2018 tomen posesión, Morena contará con mayoría absoluta en tres congresos locales, en otros nueve sumará entre 40 y 48 por ciento de legisladores y en cinco más tendrá entre 28 y 38 por ciento de diputados, lo que en esas cámaras le concederá mayoría relativa. En suma, en 17 asambleas locales Morena tendría la posición de primera fuerza política (cuadro 4).

Si agregamos las bancadas de los aliados electorales federales, JHH contará con mayoría absoluta en 15 congresos y será mayoría relativa en nueve cámaras de diputados locales más, es decir, 24 congresos estatales en total. Sin embargo, es difícil prever, como si se tratara de una sola cámara, una sola coalición y una sola dinámica política, cómo se tejerán las alianzas legislativas en cada entidad, pues el rango de variación se antoja amplio y en muchos casos aún insondable, pues va de las probables convergencias de Morena y el PVEM en Chiapas como expresión de la diversidad de arreglos locales al posible alineamiento en temas de reforma constitucional en materia económica entre Morena, PT, PRD y MC.

Cuadro 4. Composición de los Congresos estatales en México (primeras estimaciones, 2018)

	MRN	%	PAN	%	PRI	%	PRD	%	MC	%	PV	%	PT	%	PES	%	NA	%	PL	%	Tot.
BCS	15	71.4	2	9.5	1	4.8	1	4.8	0	0.0	0	0.0	1	4.8	0	0.0	0	0.0	1	4.8	21
Tabasco	21	60.0	0	0.0	5	14.3	6	17.1	0	0.0	3	8.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	35
CdMx	38	57.6	11	16.7	5	7.6	6	9.1	0	0.0	2	3.0	3	4.5	1	1.5	0	0.0	0	0.0	66
Tlax.	12	48.0	2	8.0	1	4.0	2	8.0	1	4.0	1	4.0	3	12.0	2	8.0	1	4.0	0	0.0	25
Oaxaca	20	47.6	1	2.4	5	11.9	1	2.4	0	0.0	1	2.4	7	16.7	6	14.3	1	2.4	0	0.0	42
Hidalgo	14	46.7	3	10.0	5	16.7	1	3.3	0	0.0	0	0.0	5	16.7	1	3.3	1	3.3	0	0.0	30
Sinaloa	17	42.5	2	5.0	8	20.0	1	2.5	0	0.0	0	0.0	5	12.5	5	12.5	0	0.0	2	5.0	40
Sonora	14	42.4	2	6.1	4	12.1	0	0.0	1	3.0	1	3.0	5	15.2	5	15.2	1	3.0	0	0.0	33
EdoMex	31	41.3	7	9.3	11	14.7	3	4.0	0	0.0	2	2.7	11	14.7	10	13.3	0	0.0	0	0.0	75
Gro	19	41.3	1	2.2	11	23.9	7	15.2	1	2.2	2	4.3	3	6.5	2	4.3	0	0.0	0	0.0	46
Camp.	14	40.0	6	17.1	13	37.1	1	2.9	0	0.0	0	0.0	1	2.9	0	0.0	0	0.0	0	0.0	35
Morelos	8	40.0	1	5.0	1	5.0	1	5.0	1	5.0	0	0.0	2	10.0	3	15.0	1	5.0	2	10.0	20
Vera.	19	38.0	13	26.0	3	6.0	1	2.0	2	4.0	1	2.0	5	10.0	6	12.0	0	0.0	0	0.0	50
Mich.	14	35.0	6	15.0	4	10.0	6	15.0	3	7.5	2	5.0	5	12.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0	40
Puebla	14	34.1	6	14.6	4	9.8	2	4.9	3	7.3	1	2.4	4	9.8	4	9.8	2	4.9	1	2.4	41
Chiapas	12	30.0	1	2.5	4	10.0	1	2.5	0	0.0	8	20.0	5	12.5	3	7.5	0	0.0	6	15.0	40
Colima	7	28.0	3	12.0	3	12.0	0	0.0	1	4.0	1	4.0	5	20.0	4	16.0	1	4.0	0	0.0	25
Dur.	7	28.0	4	16.0	4	16.0	1	4.0	0	0.0	1	4.0	8	32.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	25
Qro	7	28.0	12	48.0	4	16.0	0	0.0	0	0.0	1	4.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	4.0	25
Chihua.	8	24.2	12	36.4	3	9.1	0	0.0	2	6.1	1	3.0	2	6.1	4	12.1	1	3.0	0	0.0	33
Zac.	7	23.3	3	10.0	9	30.0	3	10.0	1	3.3	1	3.3	3	10.0	2	6.7	1	3.3	0	0.0	30
SLP	6	22.2	6	22.2	5	18.5	2	7.4	1	3.7	2	7.4	2	7.4	1	3.7	1	3.7	1	3.7	27
Jalisco	8	21.1	8	21.1	4	10.5	2	5.3	14	36.8	1	2.6	1	2.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	38
NL	8	19.0	16	38.1	6	14.3	0	0.0	3	7.1	1	2.4	4	9.5	3	7.1	1	2.4	0	0.0	42
Ags	5	18.5	12	44.4	3	11.1	1	3.7	1	3.7	1	3.7	2	7.4	1	3.7	1	3.7	0	0.0	27
Gto	6	16.7	19	52.8	3	8.3	3	8.3	1	2.8	3	8.3	0	0.0	0	0.0	1	2.8	0	0.0	36
Yucatán	4	16.0	6	24.0	10	40.0	1	4.0	2	8.0	1	4.0	0	0.0	0	0.0	1	4.0	0	0.0	25
Total	355	36.5	165	17.0	139	14.3	53	5.5	38	3.9	38	3.9	92	9.5	63	6.5	15	1.5	14	1.4	972

Fuente: Elaboración propia.

Las cifras del cuadro 4 fueron estimaciones posteriores a la elección con resultados oficiales, pero no son definitivas, no sólo porque habrá impugnaciones a los cómputos de mayoría sino porque también se tramitarán juicios en contra del criterio que ha utilizado la autoridad electoral local para asignar curules de representación proporcional.

En el Estado de México, por ejemplo, el OPL local tuvo que excluir a Morena y a sus aliados de la distribución de diputados de representación proporcional. La sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que emitió la autoridad jurisdiccional del estado consideró que para evitar la sobrerrepresentación debía tomarse como unidad política a la coalición JHH y no por separado a cada uno de sus partidos.

Acatando el criterio, JHH pasó de una primera posible bancada con 68 por ciento del total de asientos, a una con 56 por ciento que sin embargo todavía supera por once puntos porcentuales la proporción de votos que esta alianza recibió⁸, pero la mayoría pasa de calificada a simplemente absoluta. La controversia en el Estado de México, se replica en tribunales locales en Chihuahua, Guerrero y Oaxaca⁹ y como los criterios de asignación de curules de RP que toman a los integrantes de JHH por separado también se utilizará para la Cámara de diputados federales generando sobrerrepresentación, el PAN anunció que judicializará el asunto¹⁰.

El Congreso: ¿jugador con poder de veto o caja de resonancia?

Después de veinte años de gobiernos en minoría, los resultados de la elección confirman el escenario de *gobierno unificado*. El presidente contará con el respaldo de un contingente legislativo mayoritario en ambas cámaras del Congreso de la Unión. En la Cámara de Diputados la coalición electoral encabezada por Morena contará con 306 escaños, lo cual significa que si los partidos que la integran (Morena, PT y PES)¹¹ se mantienen cohesionados como una coalición parlamentaria estarían en condiciones de aprobar legislación ordinaria y de formar coaliciones ganadoras mínimas para reformar la constitución con el concurso de los partidos minoritarios. Una situación similar se prefigura en el Senado, donde la coalición gobernante sumará 69 escaños de los 128.

Desde la elección intermedia de 1997 y hasta las elecciones federales de 2015 en las que se eligió la LXIII Legislatura (2015-2018), había pre-

8 Sobre la controversia, ver “Tribunal Electoral del Edomex quita 10 ‘pluris’ a Morena” en Milenio. Disponible en: <http://www.milenio.com/politica/le-quitaa-10-es-pacios-plurinominales-a-morena>. La distribución de victorias electorales de mayoría y de curules de representación proporcional. Disponible en: http://www.ieem.org.mx/2018/Listado_Diputaciones_MR_RP.pdf

9 Edomex, Chihuahua, Guerrero y ahora, Oaxaca: un tribunal local va por 5 diputados más de Morena” en Sin embargo. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/14-08-2018/3457104>

10 “Morena perderá diputados por sobrerrepresentación en San Lázaro: PAN. El blanquiazul estimó que Morena tendría una sobrerrepresentación de más 14%, que impugnarán ante el TEPJF, una vez que el INE defina a los ‘pluris’.. “ en El Financiero. Disponible en: <http://elfinanciero.com.mx/nacional/morena-perdida-diputados-por-sobrerrepresentacion-en-san-lazaro-pan>

11 Mientras se escribía este informe aún se desconocía si el Partido Encuentro Social (PES), que no obtuvo la votación mínima del 3%, conservaría o no su registro como partido político nacional y si éste llegaría a constituirse como un grupo parlamentario.

valecido una dinámica que llevó a la formación de *gobiernos sin mayoría* (Casar, 2013), en donde los presidentes no contaron con el apoyo de un contingente legislativo mayoritario en ambas cámaras. La composición partidaria de las dos cámaras experimentó fluctuaciones sin que ninguno de ellos lograra integrar por sí mismo las mayorías necesarias para aprobar unilateralmente su agenda legislativa.

Durante el período 1997–2017 los presidentes gobernaron con pesos y contrapesos, ya que para aprobar su agenda fue necesario establecer negociaciones interpartidarias.

En las elecciones intermedias de 1997 el presidente Zedillo perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, pero su partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), retuvo el control mayoritario del Senado. Bajo la presidencia de Fox (2000–2006), el gobernante Partido Acción Nacional (PAN) fue sólo una de las minorías que integraron las cámaras, mientras que, desde la oposición, el PRI controló 42% de los asientos en la Cámara baja y 47% de los escaños en el Senado, lo cual le otorgó poder para condicionar la agenda presidencial. En el periodo presidencial de Felipe Calderón (2006–2012), el PAN mejoró su posición negociadora al ser la bancada más grande en el Senado con 41% de los escaños, lo cual le concedió cierto margen de maniobra, aunque no suficientes votos para aprobar su agenda.

Con el regreso del PRI a la presidencia en 2012 se configuró otro gobierno sin mayoría. En la LXII Legislatura (2012–2015), el presidente Peña Nieto contó con el contingente legislativo de mayor tamaño; el PRI obtuvo 42% de los asientos en cada cámara, mientras el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) constituyeron, respectivamente, la segunda y tercera fuerza política en el Congreso.

A la luz de los resultados preliminares de las elecciones federales del 1 de julio de 2018, es claro que la composición de las cámaras del Congreso será dominada por un partido, que además muy probablemente será cohesivo y disciplinado, con lo que podrá neutralizar los pesos y contrapesos institucionales. Paradójicamente, muchos rasgos del *hiperpresidencialismo* mexicano¹² existente en los años en que el PRI fue un partido dominante

12 De acuerdo con Jeffrey Weldon hay cuatro condiciones necesarias que dieron forma al hiperpresidencialismo mexicano: i) la existencia de un sistema presidencial basado en la Constitución; ii) la formación de un gobierno unificado; es decir que el mismo partido controle la presidencia y la mayoría en ambas cámaras del Congreso (Weldon, 2002), iii) que el partido dominante en el Congreso tenga una gran disciplina, pues, de lo contrario, no se puede garantizar nada; iv) que el presidente sea el jefe real del partido gobernante.

parecen estar de vuelta como consecuencia de la competencia democrática y en buena medida del voto anti-PRI: al dominar la composición del Congreso existe el riesgo de que deje de funcionar como jugador con veto y asuma un rol de actor unitario subordinado al Poder Ejecutivo.

No obstante, cabe plantear dos escenarios sobre la conformación del poder partidario en las cámaras del Congreso y el funcionamiento los pesos y contrapesos institucionales. El escenario más probable es que la coalición electoral ganadora (Morena-PES-PT) se mantenga unida como coalición parlamentaria orientada a respaldar la agenda legislativa del ejecutivo, en cuyo caso el Congreso actuaría como mera *caja de resonancia de las decisiones* presidenciales.

Pero también es posible, aunque menos probable, que las preferencias e intereses de los integrantes de la coalición sean más heterogéneos en cada una de las cámaras del Congreso, en cuyo caso el Congreso preservaría cierto margen de autonomía para actuar como una instancia con capacidad para proponer legislación y revisar los proyectos del Ejecutivo. A ello también contribuirían los mecanismos institucionales de un sistema bicameral que en lo básico es incongruente y simétrico¹³.

La Constitución de 1917 dispone en su artículo 50 la organización bicameral del Congreso de la Unión. Siguiendo la doctrina de “frenos y contrapesos” entre ramas de gobierno dotó a cada cámara de poderes similares para iniciar leyes y aprobarlas de manera convergente. Desde el punto de vista constitucional las cámaras de diputados y senadores son socios iguales ante el proceso legislativo, ya que para la aprobación de la ley se requiere de la formación de mayorías en ambas cámaras. Con excepción de los proyectos de ley relacionados con empréstitos, contribuciones o impuestos que deben presentarse primero en la Cámara de Diputados, la formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las cámaras: esto significa que ambas estarían en condiciones de ser alternativamente cámara de origen o revisora.

13 Lijphart clasificó a los países con legislaturas bicamerales sobre la base de dos criterios: la simetría y la congruencia. Si las cámaras disfrutaban de facultades constitucionales iguales, el área de facultades exclusivas no implica la subordinación de una cámara a la otra. Si existen mecanismos de resolución de disputas intercamerales se asume que hay simetría, la situación contraria se clasifica como asimétrica. Con respecto a su composición y métodos de elección el bicameralismo es incongruente cuando existen criterios de representación distintos y congruente cuando la composición de las cámaras presenta pocas diferencias. El bicameralismo fuerte resulta de la combinación de cámaras simétricas e incongruentes, y el débil se produce cuando existe asimetría y congruencia en las asambleas (Lijphart, 2000).

Considerando la distribución de facultades exclusivas de cada cámara¹⁴ cabe preguntarse cuál será la que concentrará la agenda del Ejecutivo. Durante los últimos años del *gobierno unificado*, el Senado tuvo un rol secundario como cámara de origen de los proyectos presidenciales. A lo largo del sexenio de Carlos Salinas (1988-1994), cuando se emprendieron importantes reformas legislativas, el presidente envió la mayor parte de sus iniciativas a la Cámara de Diputados y el Senado no fue en ninguna ocasión cámara de origen de las reformas constitucionales (Raigosa, 2003). En la LVI Legislatura (1994-1997), aún controlada por el entonces partido hegemónico, Ernesto Zedillo envió 81 iniciativas, de las cuales 24, que representan 29 por ciento del total, tuvieron como cámara de origen al Senado. Sólo tres consistieron en reformas constitucionales y el resto fueron leyes y decretos. En el Senado se discutió y aprobó el paquete de reformas constitucionales en materia de procuración y administración de justicia, también la reforma constitucional al artículo 28 que abrió la participación al sector privado en materia de ferrocarriles y de comunicación vía satélite, así como las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. A partir del primer *gobierno sin mayoría*, en la LVII Legislatu-

14 Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, señaladas en el artículo 74, se relacionan principalmente con las iniciativas hacendarias y fiscales. En ese rubro existe una especie de anomalía constitucional que consiste en reconocer un procedimiento bicameral para la aprobación de los ingresos y un sistema unicameral especial para la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos. En el caso de la Ley de Ingresos del Gobierno Federal, la Cámara de Diputados tiene el derecho de fungir como cámara de origen, pero requiere de la concurrencia del Senado para aprobar anualmente la ley. En contraste, la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación se realiza de manera exclusiva dentro de la Cámara de Diputados que dispone de amplios poderes para modificar la iniciativa presupuestal enviada por el Ejecutivo. Otra facultad exclusiva de la cámara baja consiste en la revisión y aprobación de la Cuenta Pública del año anterior, para lo cual cuenta con el apoyo de la entidad de fiscalización superior de la Federación. De acuerdo con el artículo 76 de la Constitución, el Senado tiene facultades para servir de órgano consultor y de contrapeso a la política exterior del Ejecutivo. Le corresponde aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas celebrados por el Ejecutivo de la Unión. El Senado actúa también como contrapeso a la facultad de nombramiento y remoción de cargos de algunos funcionarios del gobierno federal, pues el Ejecutivo requiere de la ratificación senatorial de los nombramientos del Fiscal General de la República, el personal diplomático y los empleados superiores de Hacienda y jefes superiores de las Secretarías de Defensa y Marina. La cámara alta tiene facultad de intervenir de manera exclusiva en la integración del Poder Judicial, al participar en el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, de entre la terna que someta a su consideración el presidente de la República.

ra (1997-2000), al carecer de mayoría absoluta en la Cámara de Diputados el presidente Zedillo envió algunas de sus iniciativas al Senado eligiéndolo cámara de origen en 36% de casos, por arriba del trienio pasado y de las prácticas legislativas de presidentes anteriores. El presidente Fox, aun sin contar con mayoría en la Cámara de diputados, privilegió a ésta como cámara de origen enviando 73.3% de sus proyectos en la LVIII y 64% en la LIX legislaturas (cuadro 5). En contraste, Felipe Calderón le otorgó un papel más relevante al Senado como cámara de origen de sus iniciativas al utilizarlo como *escudo legislativo*, ya que durante las dos legislaturas de su mandato el PAN fue la bancada más grande en la cámara alta.

Cuadro 5. Iniciativas del Poder Ejecutivo enviadas a la Cámara de origen (1997-2018)

Presidentes	Legislaturas	Cámara de Origen		Total
		Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	
Ernesto Zedillo	LVII (1997-2000)	37	21	58
		63.8%	36.2%	100%
	LVIII (2000-2003)	63	23	86
Vicente Fox	LIX (2003-2006)	73.3%	26.7%	100%
		49	27	76
Felipe Calderón	LX (2006-2009)	64.5%	35.5%	100%
		42	29	71
	LXI (2009-2012)	59.2%	40.8%	100%
Enrique Peña Nieto	LXII (2012-2015)	32	23	55
		58.2%	41.8%	100%
	LXIII (2015-2018)	50	29	79
Total		(63.3%)	(36.7%)	100%
		26	14	40
		(65%)	(35%)	100%
		299	166	465
		64.3%	35.7%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del: *Sistema de información legislativa (SIL)* de la Secretaría de gobernación. Disponible en: (<http://sil.gobernacion.gob.mx/index.php>).

Durante el primer trienio de su mandato y en el marco de los compromisos derivados del *Pacto por México*, Peña Nieto turnó sus iniciativas, de forma estratégica, a ambas cámaras.

La de diputados fue la principal cámara de origen: desde allí se propusieron reformas constitucionales en materia educativa, fiscal y de telecomunicaciones, así como una iniciativa preferente, enviada originalmente por Felipe Calderón, consistente en una profunda reforma a la Ley Federal

del Trabajo. El Senado también fungió como cámara de origen en las reformas constitucionales como la energética y discutió iniciativas de ley secundaria en materia de órganos reguladores de energía, la Ley de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad.

Cuando los presidentes tuvieron el control mayoritario en ambas cámaras privilegiaron como cámara de origen de sus proyectos a la de diputados y otorgaron con mayor frecuencia el rol de cámara revisora al Senado. Aún contamos con pocos elementos para anticipar cuál será la estrategia de Andrés Manuel López Obrador ante una legislatura conformada por dos cámaras con autoridad similar sobre el proceso legislativo y en donde existen distintas configuraciones de poder partidario.

Lo cierto es que al diseñar su agenda y enviar sus proyectos, el Ejecutivo encontrará menos dificultades que los presidentes anteriores para anticipar el tamaño de la coalición mínima requerida, la existencia de intereses divergentes entre legisladores de ambas cámaras y el efecto de los puntos de veto en la aprobación de la legislación. Por simple aritmética, en la Cámara de Diputados el partido y la coalición del presidente se hallan en una condición más favorable para controlar la agenda¹⁵. La coalición JHH (Morena, 189, PT, 61, PES 56) cuenta con la mayoría absoluta con 306 asientos que equivalen a 61% de los votos. El contingente legislativo del presidente puede aprobar cualquier proyecto de iniciativa que implique la reforma o la promulgación de nueva legislación. Dado que el análisis y discusión de la iniciativa presupuestal es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, el nuevo gobierno tendrá un amplio margen para diseñar y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que la oposición pueda condicionar la distribución de los diversos rubros del gasto federal.

Otra área en la que se abre una ventana de discrecionalidad es la fiscalización del ejercicio del gasto. Puesto que la revisión y aprobación de la Cuenta Pública es facultad exclusiva de la cámara baja a través de la Auditoría Superior de la Federación es factible suponer que una mayoría afín al Ejecutivo tendrá pocos incentivos para ejercer una activa e imparcial fiscalización.

En cuanto a la aprobación de reformas constitucionales la coalición legislativa del presidente podría sumar fácilmente a los partidos minoritarios

15 A unos cuantos días de que se integrara la LXIV Legislatura, los partidos Morena, del Trabajo (PT) y Encuentro Social (PES) firmaron un acuerdo para formar una coalición legislativa tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República en la que establecen ir con una misma agenda en el Congreso de la Unión (*El Universal*, 2018).

para formar una mayoría calificada que excluiría al PRI y al PAN. Considerando un *quórum* total de 500 diputados (aunque el procedimiento parlamentario establece que se requiere el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes), sólo le faltarían 27 diputados para llegar a 66% de los votos requeridos para aprobar reformas constitucionales. Esos socios minoritarios podrían surgir de Movimiento Ciudadano, el Verde Ecologista o el propio PRD, que al defecionar de sus respectivas coaliciones debilitarían aún más a la oposición parlamentaria. En el Senado, la coalición encabezada por Morena cuenta con 69 senadores (Morena, 55, PES, 8 y PT, 6), por encima de la mayoría absoluta; con 54% de los votos puede aprobar leyes secundarias y decretos, así como los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba.

Sin embargo, no será fácil formar coaliciones de mayoría calificada, pues se requieren 85 senadores y el único partido que por sí solo podría aportar los votos faltantes es el PAN, que contará con una bancada de 23 Senadores, pero que por su ubicación ideológica y posición estratégica, difícilmente se sumaría a una coalición con Morena. Otra vía, quizá más transitable, para alcanzar la mayoría calificada será construir coaliciones legislativas puntuales con el PRI, Movimiento Ciudadano, PVEM y PRD. Aunque en el Senado el Poder Ejecutivo no cuenta con *super mayoría* como en la Cámara de Diputados, hallaría ciertas ventajas que lo motivarían a elegirlo como cámara de origen de sus proyectos; una cámara más pequeña y con un mandato de seis años, que brinda un horizonte de más largo plazo para promover iniciativas de su programa legislativo, que concentra a legisladores expertos y se halla en mejores condiciones para resistir la marea de la elección intermedia que afectará la composición partidista de la cámara baja en 2021.

Aún disponemos de pocos elementos para anticipar el *estilo personal de legislar* del nuevo presidente de la República, pero por la proyección de su liderazgo y las expectativas de cambio que generó es factible suponer que formulará una agenda legislativa muy ambiciosa y compleja que dote de contenido al *slogan* de la cuarta transformación del país. Si el control de la agenda se entiende como “la capacidad del gobierno para monopolizar la iniciativa parlamentaria o limitar el rango de proyectos aprobados por el Poder Legislativo” (Santos, Pérez-Liñan y Montero, 2014:513), cabe esperar, que conforme el nuevo gobierno identifique sus prioridades, enviará un torrente de iniciativas presidenciales que serán respaldadas por su coalición legislativa tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. Incluso, como presidente electo dio a conocer las reformas que el Ejecutivo propondrá al Congreso y que son clave al arranque de la nueva

administración. En esta agenda (cuadro 6) se anuncian proyectos que obligatoriamente se presentan anualmente, como el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, y otros que reflejan compromisos de campaña, aunque este conjunto no ofrece aún los cambios legislativos requeridos para transformar la vida pública del país.

Cuadro 6. Agenda del Poder Ejecutivo ante la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión (primer año)

Tema	Proyecto de ley o reforma constitucional	Trámite legislativo	Mayoría requerida
Hacienda Pública	Presupuesto de Egresos de la Federación, 2019	Unicameral/Diputados	Mayoría absoluta
Hacienda Pública	Ley de Ingresos de la Federación, 2019	Bicameral	Mayoría absoluta
Remuneración de funcionarios públicos	Ley reglamentaria del artículo 127 constitucional	Bicameral	Mayoría absoluta
Creación de la Secretaría de Seguridad Pública	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Bicameral	Mayoría absoluta
Suspender fueros y privilegios para funcionarios. Juicio político al presidente por delitos de corrupción	Reforma al artículo 108 de la constitución.	Bicameral	Mayoría calificada
Establecer el derecho a la educación pública y gratuita en todos los niveles escolares.	Reforma al artículo 3º Constitucional.	Bicameral	Mayoría calificada
Revocar leyes de la reforma educativa	Reformas a la Ley General de Educación	Bicameral	Mayoría absoluta
Revocación de mandato y consulta ciudadana	Reformas a la Ley Federal de Consulta Popular	Bicameral	Mayoría absoluta
Considerar delitos graves la corrupción, el robo de combustibles y el fraude electoral en cualquiera de sus modalidades.	Reformas al Código Penal Federal	Bicameral	Mayoría absoluta
Nombramiento del Fiscal General de la República	Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República	Bicameral	Mayoría absoluta
Trasladar el Estado Mayor Presidencial a la Secretaría de la Defensa.	Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área Mexicanos Reglamento del Estado Mayor Presidencial	Bicameral	Mayoría absoluta

Fuente: Elaboración propia con base en, Coalición Juntos Haremos Historia, *Boletín de Prensa*, 2018-006.

A juzgar por los temas que se proponen en el arranque de la LXIV Legislatura, así como por la profundidad y alcance de los proyectos legislativos, no se pronostican grandes batallas legislativas, sino una disciplinada y mecánica aprobación de iniciativas por parte de la coalición *JHH* que se ha

comprometido a actuar como una “mayoría responsable” para responder al mandato que les dio el voto popular. De los proyectos esbozados por el nuevo equipo de gobierno únicamente hay dos reformas constitucionales que requieren mayoría calificada y que podrían implicar ciertos acuerdos con la oposición. La reforma al artículo 108 constitucional, con la que se pretende suspender fueros y privilegios para funcionarios, así como ampliar el juicio de responsabilidad al presidente por delitos de corrupción, que goza de un amplio consenso y se antoja imposible que enfrente grandes obstáculos para su aprobación.

Otro proyecto que requiere mayoría calificada es la reforma al artículo 3º constitucional, que dado su carácter aspiracional, no se avizoran dificultades en su aprobación, ya que los temas más controvertidos relacionados con la revocación de la reforma educativa se resolverán con reformas a la Ley Federal de Educación que podrían ser avaladas por el bloque parlamentario oficialista. Un tema delicado que ha sido neutralizado es la reforma constitucional para el nombramiento del Fiscal General de la República; en lugar de reformar al artículo 102 constitucional, la agenda del presidente plantea dar paso a una fiscalía de transición mediante el diseño de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y así realizar el nombramiento del fiscal conforme a lo dispuesto en el texto vigente.

Entre los asuntos que abordará la nueva legislatura, ocupan un lugar primordial los nombramientos de titulares de organismos y órganos constitucionales autónomos. En la Constitución Política se establece que el Senado tiene asignada la facultad de nombramiento de los integrantes de órganos constitucionales autónomos como el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), los comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL), de los integrantes del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) y de los integrantes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Si bien, los procedimientos para las designaciones siguen distintas modalidades, al final se deciden con el voto de las dos terceras partes de los presentes en el Senado. Por ejemplo, para nombrar comisionados del INAI se incluye mecanismos públicos de consulta, propuesta de los grupos parlamentarios y el voto calificado, aunque, como lo establece el artículo 6 constitucional, los nombramientos pueden ser objetados por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso la Cámara de Senadores hará un nuevo nombramiento. En contraste, los siete comisionados del IFETEL son designados en forma escalonada a propuesta del ejecutivo con la ratificación de la mayoría calificada del Senado (artículo 28 constitucional).

Ostensiblemente, la facultad de nombramiento de las cámaras del Congreso constituye una de las fuentes más relevantes de su poder institucional. Por ello es interesante visualizar cuáles son los nombramientos que tendrán que decidirse durante la LXIV Legislatura y a lo largo del mandato de López Obrador. De acuerdo con un reporte de la consultora Integralia (2018), la bancada mayoritaria en las cámaras de senadores y diputados, tendrán el poder de participar en el nombramiento de treinta integrantes de órganos autónomos y otros poderes. Antes de que el nuevo presidente tome posesión, la nueva legislatura podría participar en el nombramiento del Fiscal General de la República, de un ministro de la Suprema Corte, un comisionado de la Comisión Reguladora de Energía y en el nombramiento del vicepresidente del INEGI. Durante el primer año de gobierno el presidente López Obrador designará directamente a un subgobernador del Banco de México (BM), podrá enviar a las cámaras la terna para nombrar un ministro de la Suprema Corte, un consejero del INEE y para nombrar a los comisionados de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y de la Comisión Reguladora de Energía (CRE). En los años subsiguientes, el presidente enviará al Senado la terna para el nombramiento de otro ministro de la Suprema Corte, la designación del gobernador del BM y el presidente del INEGI que concluyen su nombramiento en diciembre de 2021.

Los grupos parlamentarios y el gobierno interior del Congreso

El perfil de los legisladores electos de las tres grandes coaliciones en las elecciones de 2018 es fácil de diferenciar si tomamos como criterio para tal efecto, su experiencia política y legislativa. El PRI y los partidos que participaron en la alianza, integrarán grupos parlamentarios de “generales sin tropa”, pues un efecto de no obtener victorias de mayoría es que sus legisladores provendrán de las listas de RP que usualmente incluyen cuadros con peso partidista y experiencia política. Manuel Velasco será coordinador de los senadores del PVEM, en tanto que Arturo Escobar de los diputados (Reforma, 10 de agosto). Por su parte, René Juárez coordinará a los diputados del PRI y Osorio Chong a los senadores (Reforma, 26 de julio).

Las bancadas del PRD, PAN y MC también estarán dominadas por cuadros con experiencia. Álvarez Icaza o Miguel Ángel Mancera, no sólo comparten el haber sido precandidatos a la presidencia de la República derrotados, sino que cuentan con larga trayectoria política sin experiencia legislativa.

Los diputados y senadores de Morena, por el contrario, tienen entre sus filas más perfiles de legisladores *amateurs* y algunos incluso con poca experiencia en la política local o nacional. Sin embargo, por el tamaño de sus bancadas, en términos absolutos tendrá tantos legisladores experimentados como los otros grupos parlamentarios. Entre los integrantes con experiencia legislativa, figuran “Martí Batres, Ricardo Monreal, Pablo Gómez y Alfonso Ramírez Cuéllar; decanos, como Ifigenia Martínez y Porfirio Muñoz Ledo; operadoras combativas, como Malú Micher o Dolores Padierna, y personajes que ya dejaron un polémico recuerdo en el Congreso, como Félix Salgado Macedonio y Gerardo Fernández Noroña” (Reforma, 5 de agosto). Entre los legisladores con trayectoria como políticos, o funcionarios incluso, pueden mencionarse a Olga Sánchez Cordero, Rocío Nahle, Alfonso Durazo, Germán Martínez, Tatiana Clouthier, Zoé Robledo y Horacio Duarte. Pero “(...) de los 69 senadores electos vía Morena-PT-PES, 34 no han tenido experiencia legislativa, ni en sus estados.” Y en la Cámara de diputados más de 250 serán debutantes (Reforma, 5 de agosto)¹⁶.

En el grupo parlamentario de Morena en la cámara baja, llaman la atención los que podríamos llamar *diputados tómbola*, es decir, legisladores que fueron electos mediante un proceso de sorteo al interior de su partido: Marco Antonio Carbajal, de Sonora, 58 años, técnico jubilado de Telmex, que del activismo contra el gasolinazo pasó a las filas del partido; Sergio Pérez, empresario del Edomex, que primero se sumó a la campaña de Delfina Gómez y luego se afilió al partido; Manuel López Castillo, profesor jubilado de primaria, 70 años, activista contra la reforma educativa en Sonora (Reforma, 29 de julio).

Otra característica de interés son los legisladores electos bajo las siglas del PES o del PT, pero pertenecientes a Morena. Según una nota periodística, “(...) más de 30 de los 55 legisladores electos del PES en San Lázaro provienen de militancia activa en Morena o de filas del PRI, PAN, PRD y PT” y lo mismo aplica para el Senado y en legislaturas locales (Reforma, 5 de agosto).

Dada esta configuración de los grupos parlamentarios cabe preguntarse ¿cómo se integraría el gobierno interior de las cámaras? Al instalarse la legislatura los grupos parlamentarios deberán llegar a acuerdos para la integra-

16 El reportaje del 5 de agosto del periódico *Reforma*. Disponible en: <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1459275&cmd5=58a55071fd-4cee91b99dff10d4455d4f8&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&clcmd5=28cdea-417189c1bad73753aacc5a030f>).

ción de la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, para constituir posteriormente la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso, la Mesa Directiva de la Cámara de diputados se integrará por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada grupo parlamentario. Los integrantes de la Mesa Directiva durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos (LOC, artículo 17). Sus integrantes deberán ser electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, en votación por cédula y mediante una lista que contenga los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos. La ley establece ciertas restricciones para formar parte de la Mesa; expresamente señala que los coordinadores de los grupos parlamentarios no podrán formar parte de este órgano de gobierno y además establece que en ningún caso la presidencia de la Mesa Directiva recaerá, en el mismo año legislativo, en un diputado que pertenezca al Grupo Parlamentario que presida la Junta de Coordinación Política.

En el Senado la Mesa Directiva se integra con un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por *mayoría absoluta* de los senadores presentes y en votación por cédula (LOCGEUM, artículo 62). La Mesa Directiva durará en su ejercicio un año legislativo y sus integrantes podrán ser reelectos. En esta cámara la Ley Orgánica no establece la incompatibilidad para los senadores pertenecientes al mismo grupo parlamentario para detentar la presidencia de la Mesa y la de la Junta de Coordinación Política. La Junta de Coordinación Política expresa la pluralidad de la Cámara y funciona como un órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara. La Junta de Coordinación Política, se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura y por dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura.

Desde luego, el grupo parlamentario mayoritario y sus aliados legislativos podrían controlar los órganos de gobierno y la agenda de las sesiones plenarias. De hecho, a unos cuantos días de la instalación de la legislatura los dirigentes de los tres partidos de JHH acordaron una alianza legislativa tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado para impulsar una agenda común. Al presentar el acuerdo, Yeidckol Polevnsky señaló que “no se caerá en la tentación de sustituir a un partido hegemónico por otro y se dará espacio a la oposición con criterios democráticos que implican pluralidad, diálogo y respeto”. Sin embargo, también señaló que, durante

muchos años, cuando el PRI detentó la mayoría, tuvo al mismo tiempo la presidencia del Senado y de la Cámara de Diputados, por lo que Morena podría arrancar igualmente al frente de la Mesa Directiva de ambos órganos legislativos (Milenio, 16, agosto, 2018). Sin duda, estas declaraciones revelan una estrategia de control del gobierno interno por parte de la coalición mayoritaria, poniendo a prueba la capacidad de las bancadas de oposición para defender los derechos de las minorías parlamentarias.

Para la coalición mayoritaria se plantea un dilema de coordinación, ya que, según la Ley Orgánica del Congreso, en lo que atañe al gobierno interior de la Cámara de Diputados, en ningún caso la presidencia de la Mesa Directiva recaerá en el mismo año legislativo, en un diputado que pertenezca al Grupo Parlamentario que presida la Junta de Coordinación Política (LOCGEUM, artículo 17).

Dado que la Junta de Coordinación Política se formará con los coordinadores de todos los grupos parlamentarios, éste será un órgano que refleje más la pluralidad de la cámara que el dominio del partido mayoritario. La Presidencia de la Junta la detentará la bancada parlamentaria que cuente por sí misma con la mayoría absoluta de los votos en el pleno por el término de la Legislatura.

La Ley Orgánica establece que en el caso de que ningún Grupo Parlamentario reúna por sí mismo la mayoría absoluta de los votos, 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 (LOCGEUM, artículo 31).

Bajo estas reglas la presidencia de la Junta necesariamente será rotatoria, puesto que el grupo parlamentario de Morena no detenta por sí mismo la mayoría absoluta de los votos, ya que se integra por 189 diputados (37.8%) y por eso mismo la presidencia de dicho órgano tendría que rotar anualmente entre el PAN que es la segunda fuerza con 83 diputados y el PT formado por 61 diputados.

El dilema para el grupo parlamentario de Morena consiste en que, si consiguiera presidir la Mesa Directiva en la Cámara de Diputados, tendría que ceder, en el orden anual establecido, la presidencia de la Junta a la segunda o tercera fuerza en la cámara. Al parecer este dilema se resolverá con una iniciativa para reorganizar el gobierno interior de la Cámara de Diputados. Tal como lo ha anunciado el diputado Porfirio Muñoz Ledo, quien se perfila para presidir la Mesa Directiva, se presentará un proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Congreso en el que se contempla la desaparición de la Junta de Coordinación Política y el fortalecimiento de la Mesa Directiva para dotarla de mayor autoridad, representatividad

y capacidad decisional en la conducción de los trabajos parlamentarios (Excelsior, 20 agosto, 2018). Además, la citada iniciativa, propondrá la sustitución de la Junta de Coordinación Política por la Junta de Coordinación Parlamentaria, instancia en donde se coordinarán las bancadas para posteriormente presentar sus acuerdos e iniciativas ante la Mesa Directiva que sería la máxima instancia de gobierno interior de la cámara.

En cuanto a los órganos de gobierno del Senado, la lista de los aspirantes a cargos en la Mesa Directiva y su elección podrá ser definida por el partido ganador, puesto que la ley exige solamente una *mayoría absoluta*. Para la integración de la Junta de Coordinación Política, además de la participación de los coordinadores parlamentarios, se podrán integrar dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno más por la primera minoría. De este modo, el grupo parlamentario de Morena tendría, además de la Presidencia de la Junta por el término de una legislatura, dos integrantes que servirían como contrapeso de los dos miembros de la primera minoría y los tres senadores restantes en el proceso de toma de decisiones sobre el programa legislativo y el reparto de los cargos en las comisiones.

La integración de las comisiones

Una vez constituidos los órganos de gobierno interior, los grupos parlamentarios deberán negociar el reparto de las comisiones ordinarias y especiales en ambas cámaras del Congreso. En la Ley Orgánica vigente, la Junta de Coordinación Política tiene la facultad de influir en el proceso de selección y formación del sistema de comisiones, ya que es la instancia que propone al pleno la integración de dichos órganos de trabajo.

Las comisiones están formadas por subgrupos de legisladores cuya tarea es elaborar dictámenes, informes, opiniones o resoluciones sobre los proyectos que requieren de la aprobación de la asamblea (LOCGEUM, artículo 39). Constituyen una forma de división y especialización del trabajo para atender los diversos asuntos turnados por el Pleno. Dada la complejidad y el tamaño de las sesiones plenarias, su capacidad como organismos eficientes para deliberar y tomar decisiones es limitada, por lo cual resulta indispensable delegar la autoridad de la asamblea en unidades institucionalizadas y especializadas que operen a un nivel intermedio entre los legisladores, los grupos parlamentarios y el Pleno de la asamblea.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso, las comisiones de la Cámara de Diputados se integrarán con un presidente, secretarios e integrantes. Su conformación se realizará a propuesta de la Junta de Coor-

dinación Política que tomará en cuenta la pluralidad representada en la cámara y formulará las propuestas de integrantes con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones. Al postular a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios, la Junta cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de tal modo que se represente la proporcionalidad del Pleno y se tome en cuenta la experiencia legislativa de los diputados (LOCGEUM, artículo 43).

El requisito de formar un sistema de comisiones que refleje la pluralidad existente en el pleno admite, al menos, dos interpretaciones: por un lado, puede traducir la diversidad partidista —en la medida de lo permitido por el criterio numérico— en el interior de cada comisión; y por otro lado, puede asumirse que las presidencias de las comisiones se distribuyan de forma tal que, en su conjunto, el sistema emule la composición del pleno.

En cuanto al número de comisiones la Ley Orgánica establece que la Cámara de Diputados contará con las comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones. En la Legislatura LXIII (2015-2018) el número de comisiones ordinarias fue de 56, aunque con la creación de las comisiones especiales el sistema casi duplicó su tamaño con todo lo que ello implica para la eficiencia, la delimitación de jurisdicciones y la asignación de recursos.

La negociación de los grupos parlamentarios, durante el primer mes de la LXIV Legislatura, se entablará en torno al reparto de posiciones en las 56 comisiones ordinarias. De acuerdo con el criterio de proporcionalidad, el grupo parlamentario de Morena podría presidir 22 comisiones, el PAN como segunda fuerza podría ocupar la presidencia de 10 comisiones, el PT presidiría alrededor de seis, el PES podría aspirar a cinco, el PRI, reducido a minoría parlamentaria alcanzaría cinco, MC cuatro, el PRD tres y el PVEM una presidencia de comisión.

En la negociación del reparto de comisiones el grupo parlamentario de Morena lleva ventaja y podría presidir comisiones estratégicas como las de Gobernación, Relaciones Exteriores, Energía, Justicia, Presupuesto y Cuenta Pública, por citar algunas. Mientras que el PAN, como segunda fuerza buscaría Hacienda y Crédito Público, Seguridad Pública, Economía y Salud. Sin embargo, dicho reparto podría ser transitorio, ya que el diputado Muñoz Ledo ha anunciado que al iniciar la legislatura se presentará una reforma a la Ley Orgánica del Congreso, que implicará una reorganización y reducción del sistema de comisiones de 56 a 40. Se “pasará tijera” a las comisiones que no tienen definida claramente su jurisdicción, que generan traslapes y son reiterativas (Excélsior, 20 de agosto 2018).

El sistema de comisiones en el Senado se compone de 64 comisiones ordinarias existentes, aunque la Ley Orgánica sólo enumera 30, lo que se explica por lo dispuesto en el artículo 95 de la LOCGEUM que señala que la cámara podrá aumentar o disminuir el número de comisiones o subdividirlas en secciones según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios.

En contraste con el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados, en el Senado las reglas dotan de mayor flexibilidad para crear o desaparecer comisiones ordinarias o subdividirlas en secciones, pero también establecen la centralidad de la una comisión llamada Estudios Legislativos, que conjuntamente con las otras comisiones ordinarias, que correspondan a cada materia o área de jurisdicción, hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos.

Cada comisión ordinaria se compone de un presidente y dos secretarios, y tendrá hasta quince miembros cuyo encargo durará hasta el término de la legislatura. Además, ningún senador podrá pertenecer a más de cinco comisiones.

Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del pleno y la conformación de las comisiones (LOC-GEUM, artículo 104).

Al momento de proponer a los integrantes de las juntas directivas (presidencias de comisión), se cuidará que la propuesta incorpore a los senadores pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de forma tal que se refleje la proporción que representen en el pleno.

De acuerdo con el criterio de proporcionalidad, en el reparto de comisiones del Senado el grupo parlamentario de Morena con 59 legisladores podría aspirar a presidir 24 comisiones ordinarias, sin contar las comisiones de carácter especial, bicameral y grupos de trabajo.

Podría presidir las juntas directivas de las comisiones más importantes como Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y la comisión de Administración.

El grupo parlamentario del PAN que constituye la segunda fuerza con 18% de los escaños, podría presidir alrededor de 13 comisiones.

En la LXIII Legislatura el PAN, con una bancada de 35 senadores presidió 21 comisiones, entre las que figuraban Asuntos Migratorios, Justicia, Salud, Reforma Agraria, Energía, Educación, Defensa Nacional y Asuntos Fronterizos.

Los partidos minoritarios tendrán una influencia marginal en el sistema de comisiones.

El PRI con dificultades llegará a presidir cinco comisiones; el PRD, MC y el PVEM por el peso de su representación podrían aspirar cada uno a presidir tres comisiones ordinarias.

Conclusiones

A partir del resultado de la elección federal del 1 de julio de 2018, es posible vislumbrar el efecto avasallador del *tsunami electoral* sobre la arena institucional de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. El primer aspecto que hemos destacado es que, después de veinte años de gobiernos de minoría, las cámaras del Congreso serán dominadas por la coalición del presidente, en este caso un conjunto de partidos encabezados por Morena que muy probablemente actuarán en forma cohesiva y disciplinada, con lo que podrán neutralizar el sistema de pesos y contrapesos institucionales.

A lo largo de este informe enfatizamos que el efecto de la elección se aprecia en el cambio de una presidencia débil y acotada, a una presidencia revitalizada en el marco de un gobierno unificado que además podría buscar fortalecerse aún más en el ámbito de sus competencias estrictas.

El escenario más factible para el funcionamiento de la LXIV Legislatura (2018-2021) estará dominado por una coalición electoral (Morena-PES-PT) que se mantendrá unida como una coalición parlamentaria orientada a respaldar la agenda legislativa del ejecutivo, por lo cual el Congreso muy probablemente funcionaría como *caja de resonancia de las decisiones* presidenciales.

El marco institucional y la condición de súper mayoría de *JHH* abren esa posibilidad, escenario que sólo se moderaría en la hipótesis remota de una conducta parlamentaria del grupo mayoritario, incluso del propio presidente de la República, de autocontención y de sometimiento a los resultados de la deliberación como criterio de decisión, lo que en términos generales es bastante improbable.

Sin embargo, también es posible que los diversos temas de la agenda propicien que las preferencias e intereses de los integrantes de la coalición legislativa sean más heterogéneos en cada una de las cámaras del Congreso y que la actuación de la oposición especialmente en el Senado logre preservar cierto margen de autonomía para que la legislatura ejerza sus facultades de iniciar legislación, revisar los proyectos y fiscalizar la actuación del Ejecutivo.

Aunque disponemos de pocos elementos para anticipar cuál será el *estilo personal de legislar* de Andrés Manuel López Obrador, tanto por las características del liderazgo carismático, las expectativas de cambio que generó durante la campaña como el dominio de una coalición mayoritaria, es factible anticipar que diseñará una agenda legislativa ambiciosa y compleja que responda al fondo y la forma de lo que se ha calificado como la cuarta transformación del país.

La agenda del Poder Ejecutivo ante la LXIV Legislatura comprende reformas para cambiar las bases de remuneración de los funcionarios públicos, suspender fueros y privilegios para funcionarios, la derogación de las leyes de la reforma educativa y la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, entre otros temas. Pero también engloba una serie de nombramientos de los miembros de los organismos y órganos constitucionales autónomos en los que el presidente podrá proponer ternas que serán ratificadas por la legislatura.

Durante el primer año de gobierno el presidente López Obrador intervendrá en designaciones en el Banco de México, la Suprema Corte, el INEE, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora de Energía. En los años subsiguientes, el presidente intervendrá en nombramientos en la Suprema Corte, el Banco de México y el INEGI.

Queda abierta la duda de si, a la agenda legislativa que los grupos parlamentarios de Morena han anunciado, a las prioridades señaladas públicamente por el aún presidente electo y a la larga lista de nombramientos del próximo trienio, se añadirán otras temáticas abiertas durante la campaña electoral o incluso antes de ésta, sobre las que al menos por ahora no se ha insistido, como son el destino de la reforma energética, en telecomunicación o en materias de derechos humanos como los matrimonios igualitarios, entre otras.

Finalmente, en este informe hemos señalado que el grupo parlamentario mayoritario y sus aliados legislativos estarían en condiciones de constituirse como un bloque legislativo que controle los órganos de gobierno interior y el reparto de las comisiones legislativas. El grupo parlamentario de Morena ha delineado una estrategia para garantizar la presidencia de la Mesa Directiva en ambas cámaras del Congreso y en la Cámara de diputados se anticipa una completa reorganización de los órganos de gobierno interior, que consistiría en el fortalecimiento de la autoridad y capacidad decisional de la Mesa Directiva y en la probable sustitución de la Junta de Coordinación Política, por una Junta de Coordinación Parlamentaria.

Bibliografía

- AAPOR Ad Hoc Committee on 2016 Election Polling (2016) *An Evaluation of 2016 Election Polls in the U. S.*, Estados Unidos, AAPOR.
- Cantú y Morales (2015) “Las “crisis de las encuestas en México: la evidencia científica de 2006 y 2012” en *Nexos*, México Nexos.
- Casar, M. (2013) “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano” en: *Política y Gobierno*, Vol. XX, núm. 2, México, Segundo Semestre.
- Coalición Juntos Haremos Historia (2018) “Expone AMLO documento con reformas que Poder Ejecutivo pondrá en consideración del Congreso”, México, Morena.
- Díaz-Cayeros, A. (2005) “Endogenous Institutional Change in the Mexican Senate”, *Comparative Political Studies*, Vol. 38 No. 10.
- INE (2018) *Cómputos Distritales 2018, Elecciones Federales, Senadurías*; México, Instituto Nacional Electoral.
- Lijphart, A. (2000) *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- Márquez, J. (2018) *La elección presidencial en los estados*, México, Oraculus.
- Rozin, P. y Edward, B. (2001), “Negativity Bias, Negativity Dominance, and Contagion”, en *Personality and Social Psychology Review*. Vol 5, Issue 4.
- Salas, N. (2018), “Morena, PT y PES van por agenda común en el Congreso”, en *Milenio*, 16 de agosto.
- Santos, M., et. al. (2014) “El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 34, núm. 3.
- Sturgis, P., et. al. (2016) *Report of the Inquiry into the 2015 British general election opinion polls*, Londres, Market Research Society and British Polling Council.
- Weldon, J. (2002) “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Mainwaring y Shugart (compiladores.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Zuckerman, Leo (2018) “Juegos de poder. La fuerza de los candidatos en los estados” en *Excelsior*, 28 de mayo.

BALANCE DEL TRABAJO EN COMISIONES DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EN LA LXII, LXIII y LXIV LEGISLATURAS¹

CORNELIO MARTÍNEZ LÓPEZ²

Corrientes y enfoques sobre el seguimiento al trabajo parlamentario en el Senado de la República.

Para distribuir la carga legislativa en cuerpos especializados en distintos temas, al inicio de cada Legislatura -durante el primer mes de ejercicio-, se integran comisiones.³ Las comisiones desahogan tareas muy específicas y sirven como filtro para la discusión parlamentaria porque deciden los temas a discutir en el Pleno; “son el instrumento operador de la vida política y legislativa del Parlamento mismo” (Puente, 2010).

Durante los últimos cuatro años, en el marco de los trabajos para consolidar el Gobierno Abierto, el Parlamento Abierto y, en general, la transparencia de los órganos legislativos, el Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Senadores se ha dado a la tarea de analizar el trabajo que realizan las Comisiones Ordinarias. Entre los productos iniciales de este seguimiento estuvo el Cuaderno de Investigación que lleva por título *El Trabajo de Comisiones del Senado de la República en Cuatro Periodos Ordinarios de la LXII Legislatura* (Martínez, 2014).

El análisis de las funciones de las comisiones se realiza desde la perspectiva estipulada en la Ley Orgánica del Congreso General que propone recuperar el enfoque de las comisiones en tanto “órganos constituidos por

1 Una versión de este trabajo fue publicada como Cuaderno de Investigación Núm. 49: *Balance del trabajo en comisiones del Senado de la República en la LXIII Legislatura* de la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Asimismo, está basado en el Cuaderno de Investigación 66: *Trabajo legislativo en comisiones del Senado de la República: Una perspectiva comparada de los primeros periodos ordinarios de la LXIII y LXIV Legislaturas*, mayo de 2020.

2 Investigador a cargo del *Área Seguimiento y Sistematización del Trabajo Parlamentario* adscrito a la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. El autor agradece a Marco Antonio García Pérez, Elizabeth Romero García, Sonia Galindo Sánchez y a José Arturo Borjas Vásquez su apoyo en distintas etapas para la elaboración de este documento.

3 Véase el artículo 104 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

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” (Mora, 2007).

La pertinencia de este esfuerzo deriva de la necesidad de impulsar una cultura de la evaluación en los contextos democráticos, es decir, de fortalecer la rendición de cuentas en el terreno político, especialmente en los congresos y parlamentos:

(...) los congresos y parlamentos poseen actores, reglas y procesos que necesitan estar enmarcados dentro de un modelo organizativo y operacional obligado a producir resultados de eficacia, mismos que deben contribuir a su vez, a alentar las condiciones de gobernabilidad y legitimidad con que debe manifestarse todo sistema político⁴ (Alarcón, 2011).

Sin embargo, como señala Khemvirg Puente (2010), existen diferentes orientaciones desde las cuales puede ser evaluado un órgano parlamentario: desde su legitimación, legislación, profesionalización, supervisión y la opinión al respecto de su labor.⁵

4 Alarcón define, al abordar la evaluación de la eficiencia del trabajo legislativo a través de las comisiones, cinco enfoques distintos: basados en la autoevaluación legislativa, en la calidad legislativa; en la oferta legislativa, en el historial de votaciones y en el funcionamiento procesual. En su enfoque basado en la autoevaluación, sostiene que los legisladores hagan un balance general de su desempeño en función de su experiencia en las comisiones, resaltando su ubicación en el micro-campo del parlamento, su posición con respecto de otros legisladores y su grupo. Propone también un enfoque basado en la calidad legislativa, que se refiere a la evaluación de las iniciativas aprobadas, sin considerar la oferta total de ellas. En ese sentido, es vital la dinámica de aprobación que los grupos asumen para lograr el reconocimiento de sus ideas y proyectos citados de la agenda parlamentaria. El tercer enfoque, está basado en la medición del total de propuestas recibidas para su tratamiento. Este enfoque da prioridad a los índices de aprobación. El cuarto enfoque, el denominado historial de votaciones, se refiere al estudio de las correlaciones de fuerzas políticas al momento de las votaciones, que permiten evidenciar la dinámica de cohesión y congruencia de los grupos parlamentarios, así como la prevalencia de su posición y jerarquía.

5 Según el autor, “puede reconocerse a la legislatura como el órgano con mayor representatividad y legitimidad, derivada de su trascendental función en el sistema político y su constitución. Asimismo, su tarea se refleja en las reuniones periódicas permite que los temas a tratar en la agenda pública sean de vital importancia para el acontecer nacional. Un segundo enfoque usado tiene que ver con la legislación. Está regido por la producción de propuestas que deben ser procesadas a través de su tratamiento parlamentario, es decir, de la elaboración de dictámenes, iniciativas y puntos de acuerdo. Mucho tiene que ver este enfoque con el tercero, denominado de profesionalización. Éste deriva del trato e interacción entre los legisladores, los cuales se evalúan a través “del número de actividades que la comisión adoptó con la finalidad

Aunque existen una diversidad de perspectivas, métodos y categorías para evaluar el trabajo legislativo, para Puente, la evaluación general del Parlamento puede realizarse a través del número de iniciativas presentadas y aceptadas que, extendiendo sus límites al estudio cualitativo, demarcan el éxito o fracaso de las bancadas según los temas propuestos en las agendas legislativas y discutidas en las sesiones.

Siguiendo este enfoque, pero complementándolo con las propuestas de Casar (2008) y Nacif (2006), al actuar como contrapeso y vigilar al Ejecutivo es oportuno desarrollar indicadores ligados: a) al volumen de legislación producida, b) productividad legislativa y c) tasa de aprobación de las iniciativas presentadas.

En el mismo sentido, y siguiendo el balance realizado en el contexto de los gobiernos divididos en México por Amparo Casar (2006), en estas notas se asume que es posible rechazar, desde una perspectiva cuantitativa, la tesis de Linz, de que los gobiernos sin mayorías en el régimen presidencial generan parálisis política.

De acuerdo con la autora, apoyada en los trabajos de Jiménez (2004) y Nacif (2000), a pesar de la dispersión del poder político en el Congreso mexicano, al menos durante las legislaturas LVII y LVIII -que abarcan el periodo que va de 1997 a 2003-, la colaboración entre la oposición y el presidente y su partido se ha mantenido en niveles relativamente aceptables, suficiente para garantizar el funcionamiento del gobierno a través de la aprobación del presupuesto, y evitar la existencia de consensos del Congreso que hayan sido sistemáticamente vetados por el Ejecutivo.

En un trabajo, Espinoza y Miguel (2007) propusieron adaptar un índice de importancia política de las iniciativas aprobadas al Poder Ejecutivo utilizado en otros países para analizar el trabajo de las legislaturas de la LVII a la LIX.⁶

de capacitar y generar el entrenamiento político de los legisladores, las actividades que reflejan la diplomacia parlamentaria, los cursos promovidos y reuniones de carácter no formal". En el cuarto, la supervisión, está basada en el control de las actividades desde una instancia central, es decir, una agenda nacional, que refuerza las vertientes de análisis y los resultados al fin elemental: la producción de acuerdos y decretos. Por último, la generación de opinión está regida por los múltiples instrumentos que pueden gestionarse desde el Parlamento, como foros, encuentros, consultas y debates, que tienen como principal función el difundir las actividades y posturas pertenecientes a los debates políticos.

6 El estudio parte del supuesto de que una ley es más relevante cuando provoca mayores impactos en la sociedad, y que a mayor relevancia es posible que sea mayor el conflicto que genere su aprobación, ya sea porque entren en juego los diferentes intereses de los grupos parlamentarios o porque se vean afectados distintos grupos de la sociedad.

Para los autores, si la importancia política puede expresar la calidad de una ley, el índice propuesto podría ser un parámetro para evaluar el rendimiento del Ejecutivo y los grupos parlamentarios como órganos de representación política en contextos de gobiernos sin mayoría.

Utilizando este instrumento, se puede analizar las iniciativas aprobadas al Poder Ejecutivo por las legislaturas LVII, LVIII y LIX (la segunda parte de la administración del presidente Ernesto Zedillo y la primera y segunda parte de la administración del presidente Vicente Fox). Los autores interpretan que en la primera parte de la administración de Vicente Fox fue menor el porcentaje de iniciativas de alta importancia aprobadas por el Congreso, 11 de 70, (contra 26 y 33 de mediana y baja importancia), seguida de la segunda parte de la administración del mismo presidente Fox, cuando le fueron aprobadas 18 iniciativas de alta importancia (contra 19 y 22 de mediana y baja, respectivamente).

Desde una perspectiva similar, es posible afirmar que durante la LXII Legislatura se aprobaron dos de tres reformas constitucionales, 13 de 14 nuevas leyes y siete de diez modificaciones a leyes secundarias. Llama la atención que el año en que más iniciativas aprobadas al Ejecutivo fue el segundo año de la administración. Una aproximación de lo ocurrido se refleja en el gráfico 1.

La óptica cambia si se separan la evolución de las iniciativas aprobadas y pendientes de las dos últimas legislaturas, pues como se aprecia en la gráfica 2, es posible advertir un cambio de tendencia (a decreciente) de las iniciativas pendientes y a positiva en las iniciativas aprobadas (véase gráfico 2).

Balance del trabajo legislativo en su relación con el Poder Ejecutivo (LXII a LXIV Legislaturas)

Los balances del trabajo legislativo tienen una utilidad múltiple. Durante los últimos años, no solamente están vinculados a temas de transparencia y rendición de cuentas. También se trata de instrumentos que sirven para valorar, en el largo plazo, las relaciones entre poderes durante las últimas décadas; fundamentalmente, ayudan a dimensionar la tasa de éxito o rechazo de las iniciativas remitidas a cada Legislatura. Esta es una parte muy relevante del trabajo legislativo.

En ese contexto, como ha dicho Mirón Lince (2010), la dinámica multipartidista que imperó de 1997 hasta el inicio de la actual legislatura⁷

7 Durante de los comicios de 2018, la coalición Juntos Haremos Historia, encabe-

implicó el desarrollo de un andamiaje institucional que fomenta la interacción entre las fuerzas políticas y grupos parlamentarios. Una dinámica en la que el Legislativo se configuró como el espacio de consensos y disensos por excelencia.

Parte de esa construcción institucional fueron la creación de la Junta de Coordinación Política, y la conformación de la Mesa Directiva en 1999.

(...) significó, por una parte, el reconocimiento de la pluralidad, no sólo formal sino también fáctica en los trabajos del Congreso de la Unión y, al mismo tiempo, la inclusión de plataformas orgánicas que permitieran alternar y equilibrar la capacidad de negociación de los distintos grupos parlamentarios con márgenes importantes de representación. Con ello, el gobierno dividido se institucionalizó o, por lo menos, se arraigó como parte del funcionamiento del Legislativo (Mirón Lince, 2010)

Según la autora, la fragmentación del poder dio como resultado un Congreso más autónomo y activo. Desde entonces, paralelamente a la agenda del Ejecutivo, el Legislativo ha venido procesando sus trabajos mediante su propia tematización de asuntos prioritarios (Mirón, 2010). Esta autonomía puede ser monitoreada también a partir de la integración de la LXIV Legislatura.

La relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo al arranque del actual siglo en México, ha sido abordada por Palma Rangel (2003) quien identifica, primero: que la relación tiende al inmovilismo político por los frecuentes desencuentros entre ambos poderes; segundo, existe una mayor propensión a la polarización ideológica en México que en los sistemas bipartidistas; y finalmente, la dinámica obstaculiza la creación de coaliciones legislativas ganadoras.

Otra caracterización es la de Pedro José Zepeda (2017), quien ubica tendencias de comportamiento en la relación Ejecutivo-Legislativo en México durante varias administraciones sexenales:

- a) Durante la primera legislatura de una administración federal se presentan y se aprueban, o no, la mayoría de las reformas legales que son fundamentales para el proyecto de gobierno que promueve el Ejecutivo (sean reformas constitucionales o a leyes secundarias asociadas a ellas).
- b) En cambio, durante la segunda legislatura de una administración federal se esperaría que primordialmente se presentaran iniciativas de reforma a leyes secundarias u ordenamientos de carácter administrativo o de gobierno; podrían aprobarse (si aún son relevantes), iniciativas

zada por GPMorena, no sólo obtuvo la Presidencia de la República. También estuvo cerca de alcanzar la mayoría calificada en las cámaras de Diputados y Senadores, además de su avasallador triunfo en los congresos locales de las entidades federativas.

que dejaron pendientes en la primera legislatura o -como ocurrió con el Pacto por México-, también podrían presentarse iniciativas que resultan de acuerdos, ya no con el gobierno saliente sino con el que estaría por iniciar.

- c) Otro criterio de seguimiento al comportamiento de lo que sucede en un solo periodo del Legislativo, es que la actividad parlamentaria tiene “picos” anuales: cuando se discuten y aprueban, por parte del Congreso, la Ley de Ingresos y el Informe Anual de Gobierno presentado por el presidente de la república, y por parte de la Cámara de Diputados, además, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública.

Estos patrones generales llevarían a considerar, que en cada periodo sexenal no se puede evaluar con los mismos parámetros cuantitativos el trabajo de una legislatura que arranca con una administración federal, que el de otra que finaliza al mismo tiempo que el titular del Ejecutivo.

De acuerdo con estos referentes, es difícil establecer criterios para calificar la proporción adecuada de iniciativas de alta, mediana y baja importancia que debe ser aprobada por el Legislativo. No necesariamente es mejor un periodo legislativo en el que un presidente propone muchas iniciativas polémicas, que se discuten en los medios de comunicación y tienen un alto impacto en la sociedad.

En este sentido la relación entre el entonces presidente Enrique Peña Nieto y las Legislaturas LXII y LXIII tuvo variaciones muy particulares. En un primer momento la LXII Legislatura aprueba casi todas las iniciativas que el ejecutivo envió, quedando pendientes solamente cinco de ellas; para la siguiente Legislatura. Tras romperse el Pacto por México, las iniciativas que envió el Ejecutivo quedaron pendientes en los primeros periodos de la Legislatura, aunque posteriormente buena parte de ellas fue aprobada.

En el contexto del Pacto por México, la primera reforma, la laboral, fue aprobada por el Congreso antes de la toma de posesión del presidente Peña Nieto, en noviembre de 2012, usando el mecanismo de iniciativa preferente incorporado a la legislación días antes. La segunda, la educativa, fue ratificada en diciembre de 2012 por el Pleno de la Cámara de Diputados a los 19 días de iniciada la administración. El 22 de mayo, dos días después de la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó la reforma de telecomunicaciones. A los nueve meses de gobierno se había concretado también la reforma sobre competencia

económica y presentado al Congreso la reforma financiera. En agosto de 2014 se habían sumado a las anteriores: la nueva Ley de Amparo, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la reforma político-electoral, la reforma de transparencia, la hacienda y la energética.

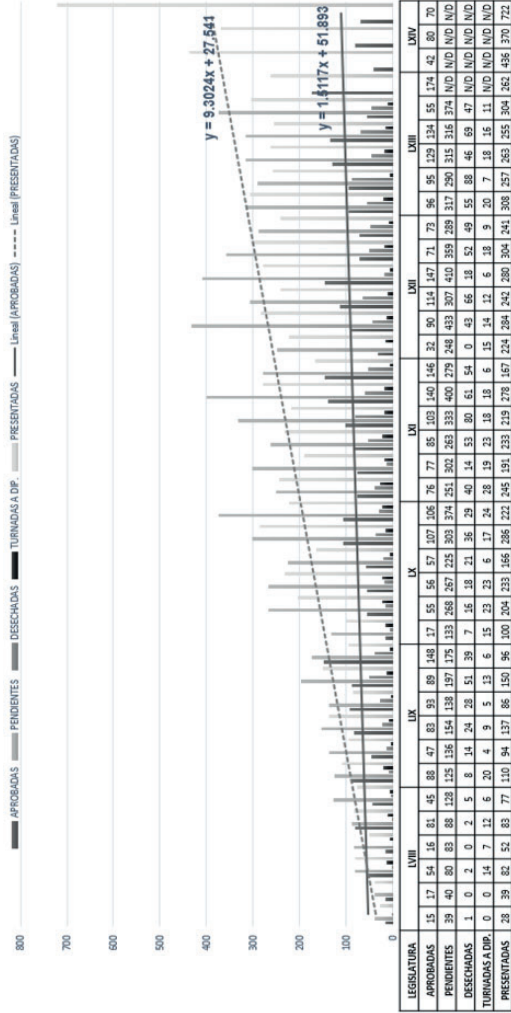
La relevancia del Congreso para el Pacto se encontraba -al decir de Espinoza (2019)-, en el hecho “de que, el 64% de los compromisos ahí definidos recaían en el Congreso, un total de 61 de los 95 acuerdos suscritos. El pivote de las transformaciones era el Congreso en el que ninguna fuerza política, por si sola, contaba con mayoría. La coalición legislativa -que no gobierno de coalición- era el medio obligado para alcanzar acuerdos.” El trabajo legislativo se dirigió principalmente a resolver las propuestas del poder ejecutivo envueltas en el manto del Pacto.

El inicio de la administración del gobierno federal en 2018 se caracterizó por contar con una mayoría de legisladores en las ambas Cámaras. A diferencia de la coalición legislativa que requirió el gobierno anterior, el Ejecutivo Federal presentó iniciativas en diferentes temas.

Mediante el boletín 2018-006⁸ con fecha 11 de julio de 2018, el presidente Andrés Manuel López Obrador expuso doce reformas que pondría a consideración del Congreso. A diferencia de la tradición neo-corporativa que precisó de acuerdos que abarcaron del “Pacto de Solidaridad Económica” (1988) al “Pacto por México” (2012), partió de una situación de mayoría en ambas Cámaras, así como la inclusión de los temas más relevantes considerados necesarios para su arranque: condonación, recaudación, evasión y elusión de impuestos, creación del INSABI (Instituto de Salud para el Bienestar), Reforma Judicial, ajustes a la Ley de Derechos por pago de servicios, reformas en temas de instituciones de crédito, ahorro para el retiro y la creación de la Guardia Nacional.

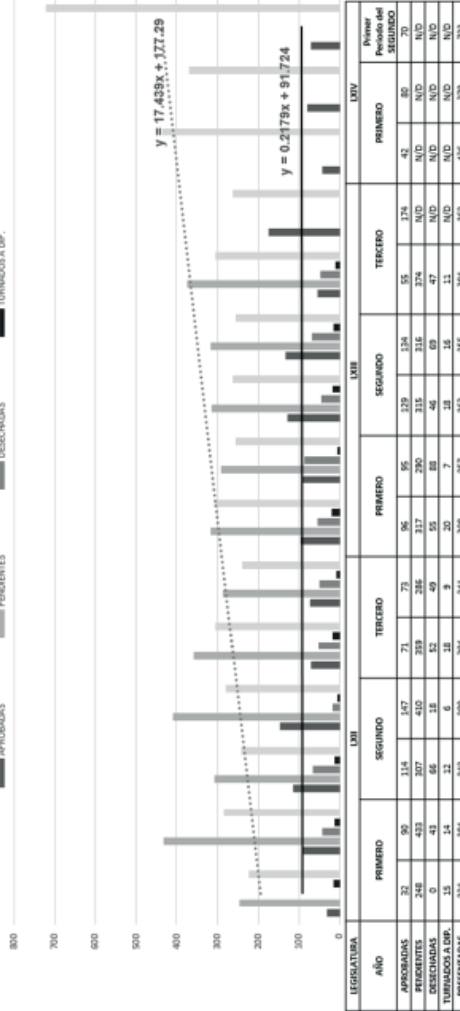
8 Sitio oficial de Andrés Manuel López Obrador. Disponible en: <https://bit.ly/2TdjGlz>

Gráfico 1. Evolución de iniciativas de la LVIII al primer periodo del segundo año de la LXIV Legislatura del Senado de la República



Fuente: Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en Comisiones Ordinarias del Senado de la República con datos de la Gaceta del Senado realizado por personal adscrito a la Dirección General de Análisis Legislativo. Parte de este esfuerzo se encuentra disponible en <https://bit.ly/2T8HRmA>, así como de información proporcionada por el Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <https://bit.ly/2Tm0suh> [Consultado a 28 de febrero de 2020]

Gráfico 2. Evolución de Iniciativas de la LXII al primer período del segundo año de la LXIV Legislature del Senado de la República



Fuente: Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en Comisiones Ordinarias del Senado de la República con datos de la Gaceta del Senado realizado por personal adscrito a la Dirección General de Análisis Legislativo. Parte de este esfuerzo se encuentra disponible en <https://bit.ly/2T8HRmA>, así como de información proporcionada por el Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <https://bit.ly/2Tm0suh> [Consultado a 28 de febrero de 2020]

Tabla1. Reformas prioritarias del Ejecutivo federal en 2018.

1) Ley reglamentaria al artículo 127 constitucional. Reducción de salarios de funcionarios.	7) Revertir el decreto de privatización del agua.
2) Reforma para la creación de la Secretaría de Seguridad Pública,	8) Modificar o revocar leyes de la Reforma educativa.
3) Reforma al artículo 108 constitucional para terminar con fueros y privilegios.	9) Establecer en el artículo 3 constitucional, el derecho a la educación pública y gratuita en todos los niveles escolares.
4) Reforma para considerar delitos graves, la corrupción, el robo de combustibles y el fraude electoral.	10) Establecer en la ley el mecanismo de consulta para la revocación de mandato, así como procedimiento.
5) Elaborar en su momento, la Ley de Ingresos y Presupuesto de 2019.	11) Reforma para aumentar el salario mínimo en la zona fronteriza del norte del país.
6) Reformas a la ley para trasladar el Estado Mayor Presidencial a la Secretaría de la Defensa.	12) Cambios a ordenamientos para ajustarse al Plan de Austeridad Republicana.

Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín 2018-006 con fecha 11 de Julio de 2018

Según reportes de Actividad Legislativa del Senado de la República⁹, durante el primer periodo ordinario del primer año de la LXIV Legislatura. Se presentaron 425 asuntos de los cuales se aprobaron 36, en el segundo periodo ordinario del primer año, se presentaron 388 asuntos y fueron aprobados 62. Para el primer periodo ordinario del segundo año, se presentaron 736 asuntos, se han aprobado 109 y existen 538 puntos de acuerdo.

Hasta el momento, los temas más relevantes en la estrategia de reformas de nuevo gobierno ya habrían sido desahogadas al aprobarse temas como La Guardia Nacional, La Ley de Austeridad y las relativas al combate de corrupción. Esto no significa que -en adelante-, el papel del Congreso no será relevante.

Al contrario. Su papel será fundamental en la actualización de ordenamientos de diferente nivel en distintas materias. Ellos van de la reforma al Poder Judicial, hasta las normas secundarias en temas como seguridad pública y de salud, cuyos resultados de éxito o fracaso, serán reflejo de los esfuerzos de coordinación e implementación de los ejecutivos federal y locales.

Aún no está claro si se pondrá a discusión el pacto fiscal, ni los términos para definir cuánto pagaremos los mexicanos, a cambio de qué calidad de servicios.¹⁰

9 Documentos de Apoyo Parlamentario. Disponible en: <https://bit.ly/32uWy6w> [Consultado el 23 de febrero de 2020]

10 Véase Zuckerman, Leo *El país de las Nimiedades*, en periódico Excelsior, Disponible en <http://bit.do/fxKZ8> [Consultado el 17 de febrero de 2020].

El reporte de iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal es el siguiente de acuerdo con la información que proporciona el SIL¹¹. En lo que va de la LXIV legislatura, y en relación con las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal, están aprobados 2 asuntos constitucionales y 3 reformas a leyes de importancia mediana. Además, se aprobaron las Leyes de ingresos de la Federación y del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 y 2020.

Tabla 2. Iniciativas presentadas al Congreso por el Ejecutivo Federal hasta febrero 2020.

	Artículo constitucional o norma que se reforma	Tema	Estado
Reformas Constitucionales	Reforma al artículo 3, 31 y 73	Formación docente e impartición de la educación.	Publicada en DOF 15/05/2019
	Reforma al artículo 28	Imposibilitar la condonación de contribuciones a los deudores fiscales	Turnado al ejecutivo 25/02/2020
Reformas Constitucionales	Reforma al artículo 108 y 111	Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, también podrá ser procesado penalmente por actos de corrupción, delitos electorales y delitos graves en términos del segundo párrafo del artículo 19 constitucional.	Pendiente en comisión
		Ampliar las causales por las que se puede eliminar el fuero al Presidente de la República	Pendiente en comisión
	Reforma y adición al artículo 4	Garantizar la extensión progresiva de seguridad social para la población que se encuentra en estado de vulnerabilidad	Pendiente en comisión
	Reforma a los artículos 116 y 127 constitucional	Regular las remuneraciones de los servidores públicos que trabajan en los organismos constitucionalmente autónomos	Con dictamen devuelto a comisión revisora
	Reforma que adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Fortalecer al Poder Judicial Federal a través del impulso de la carrera judicial, la mejora del servicio de defensoría pública, el acceso a una justicia de calidad y la redistribución de facultades jurisdiccionales	Pendiente en comisión

continúa...

11 Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <https://bit.ly/2VquCPI> [Consultado el 23 de febrero de 2020].

Balance del trabajo en comisiones del Senado de la República...

	Artículo constitucional o norma que se reforma	Tema	Estado
Modificaciones a otros Ordenamientos	Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación.	Fortalecer la recaudación y combatir la evasión y elusión fiscal	Publicado en DOF 09/12/2019
	Ley Federal de Derechos	Actualizar y adecuar montos de derechos por la prestación de los servicios que proporcionan las distintas dependencias de la APF	Publicado en DOF 09/12/2019
	Ley Federal de Ingresos sobre Hidrocarburos.	Establecer mecanismos fiscales en materia de hidrocarburos	Publicado en DOF 09/12/2019
Modificaciones a otros Ordenamientos	Ley de Instituciones de Crédito y del Código Civil Federal.	Establecer que los adolescentes a partir de los 15 años podrán contar con cuentas de depósito bancario de dinero sin intervención de sus representantes.	Con dictamen, pendiente en comisión de cámara de origen 24/09/2019
	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.	Actualizar diversas disposiciones en materia de fondos para el retiro y su régimen de inversión.	Con dictamen, pendiente en comisión de cámara de origen 09/10/2019
	Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.	Facilitar los requisitos para participar en los concursos de selección y ascenso de tenientes, capitanes, mayores y coroneles del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.	Con dictamen, pendiente en comisión revisora el 05/11/2019
Norma	Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019.	Ley que consta de cuatro capítulos, divididos en 32 artículos	Publicado en DOF 28/12/2018
	Con proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019.	Se conforma de cinco títulos, divididos en 40 artículos.	Publicado en DOF 28/12/2018
	Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020.	Consta de tres capítulos, divididos en 28 artículos	Publicado en DOF 25/11/2019
	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020.	Se conforma de cinco títulos, divididos en 39 artículos.	Publicado en DOF 11/12/2019
	Ley de Amnistía	Crear una ley para establecer mecanismos legales que regulen la concesión de la libertad a los grupos vulnerables que hayan cometido conductas delictivas a fin de garantizarles nuevas oportunidades de reinserción social	Pendiente en comisión revisora 11/12/2019

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. Disponible en: <https://bit.ly/2VquCPI> [Consultado el 22 de febrero de 2020]

Entre las leyes aprobadas que no necesariamente fueron presentadas directamente por el Ejecutivo Federal, y que se encontraban entre sus prioridades al inicio de la LXIV legislatura es posible ubicar: Ley Federal de Austeridad Republicana¹², reforma a diversas disposiciones constitucionales, en materia de revocación de mandato¹³, un cambio relevante fue el salario mínimo del 2020, con un incremento del 20% paso de 102.68 pesos a 123.22 pesos diarios a nivel general y en la Zona Libre de la Frontera Norte de 185.56 pesos por día, acordó la Conasami¹⁴.

En los últimos veinte años, la experiencia mexicana apunta que la cantidad de iniciativas de ley presentadas –especialmente desde el Ejecutivo–, no es un parámetro determinante de la actividad parlamentaria. En cambio, el tipo de relaciones que se establecen entre ambos poderes, sí son muy relevantes en sus efectos sobre la legitimidad del sistema democrático en su conjunto.

Hasta aquí, se puede matizar la idea de que en gobiernos divididos pueden existir obstáculos a la colaboración en el plano legislativo. Puede realizarse un contraste con lo ocurrido en el tramo inicial en la LXIV Legislatura al analizar la dinámica del trabajo parlamentario del Senado de la República en la LXII y LXIII Legislaturas a partir de la revisión de lo que ocurre en los órganos diseñados para procesar el trabajo legislativo: las comisiones ordinarias.

Análisis comparativo del trabajo en comisiones de la LXII, LXIII y primer año de la LXIV Legislatura¹⁵.

En la idea de recapitular los resultados globales, en los cuadros siguientes se presenta, en detalle, el desempeño de las Legislaturas LXII, LXIII y LXIV, durante sus seis periodos de trabajo.

12 En un principio se presentó por el actual ejecutivo, posteriormente fue retomada por diputados del GPMorena. Texto detallado del contenido, disponible en: <https://bit.ly/32vC1yC> [Consultado el 22 de febrero de 2020].

13 Texto detallado del contenido, disponible en: <https://bit.ly/2PtAEuX> [Consultado el 22 de febrero de 2020].

14 Boletín 219/2019 de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, (2019. 17 de diciembre). Disponible en: <https://bit.ly/2uzWPZc>.

15 En casi seis años de las LXII y LXIII legislaturas, en el Senado de la República se aprobaron 31 reformas constitucionales, 840 modificaciones a leyes y se crearon 75 nuevos ordenamientos y decretos. Asimismo, se aprobaron 519 nombramientos y se ratificaron mil 31 grados militares y 857 grados navales, de acuerdo con un balance de la mesa directiva. Las modificaciones que se realizaron a leyes fueron, entre otros, en los temas de equidad de género, grupos vulnerables, trabajo, medio ambiente, se-

Tabla 3. Resumen de los seis periodos ordinarios de la LXII Legislatura en el Senado de la República

	MINUTAS					INICIATIVAS				PUNTOS DE ACUERDO			
	AT	AA	AD	AP	APD	AT	AA	AD	AP	AT	AA	AD	AP
TOTALES	753	265	74	263	96	2324	417	163	1744	2791	955	94	1742

AT= Asuntos Turnados, AA= Asuntos Aprobados, AD= Asuntos Desechados, AP= Asuntos Pendientes, APD= Asuntos Pendientes Devueltos

Fuente: Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXII y LXIII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado. Disponible en: <https://tinyurl.com/y6w5aeb>. [Consultado el 17 de agosto de 2018].

Tabla 4. Resumen de los seis periodos ordinarios de la LXIII Legislatura en el Senado de la República

	MINUTAS					INICIATIVAS				PUNTOS DE ACUERDO			
	AT	AA	AD	AP	APD	AT	AA	AD	AP	AT	AA	AD	AP
TOTALES	918	337	78	456	47	3058	566	372	2118	4509	1425	94	2990

Fuente: Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXII y LXIII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado. Disponible en: <https://tinyurl.com/y6w5aeb>. [Consultado el 17 de agosto de 2018].

Tabla 5. Saldo del primer año de la LXIV Legislatura en el Senado de la República

	MINUTAS					INICIATIVAS				PUNTOS DE ACUERDO			
	AT	AA	AD	AP	APD	AT	AA	AD	AP	AT	AA	AD	AP
TOTALES	92	13	18	54	2	1062	26	87	949	695	101	6	588

Fuente: Elaboración propia a partir de tablas de Métrica Parlamentaria seguimiento al trabajo en Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXIV Legislatura. Métrica Parlamentaria *Mimeo*, 2019.

En las tablas 3 a 5 se advierte que, aunque muchos de los asuntos que se turnaron sí fueron aprobados, una cantidad considerable de ellos fueron desechados, devueltos para su revisión o, la inmensa mayoría de ellos no aprobados, se encuentran pendientes.

Una parte relevante de la evaluación del conjunto de la productividad legislativa puede derivar de analizar el trabajo de las comisiones ordinarias del Senado de la República a través de la sistematización de tres instrumentos con los que desahoga su trabajo cotidiano: iniciativas, minutas y puntos de acuerdo.

En este trabajo, las directrices que guían el análisis de la información son las siguientes:

1. Sólo se presentan comparaciones entre la LXII, la LXIII y el primer año de la LXIV Legislaturas del Senado de la República.

guridad social, pueblos y comunidades indígenas, educación, cultura, justicia, salud y asuntos económicos. Disponible en: <https://bit.ly/2PoSvmW>

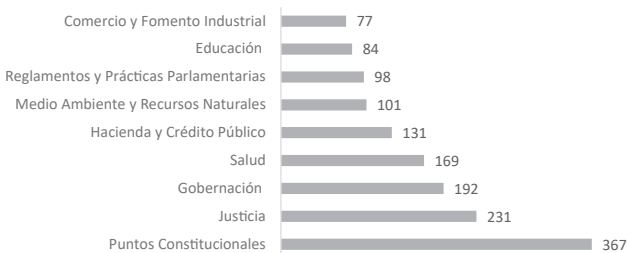
2. La información presentada se refiere al volumen de trabajo de cada comisión a lo largo de las legislaturas y sus respectivos periodos.
3. La información se prioriza a partir de las comisiones con mayor cantidad de asuntos turnados a las comisiones durante toda la Legislatura, para observar cuáles fueron los asuntos más relevantes en la agenda.

Iniciativas

Se llama iniciativa, al acto por el cual se somete a la consideración del Poder Legislativo un proyecto normativo que modifique el estado jurídico vigente. Los sujetos que pueden presentar iniciativa son el presidente de la República, diputados y senadores del Congreso de la Unión, las legislaturas estatales, los representantes de órganos constitucionales autónomos, y los ciudadanos que alcancen el porcentaje de firmas previsto por la ley para impulsar iniciativas ciudadanas.¹⁶

En este trabajo se ha optado por sistematizar la evolución de las iniciativas de las comisiones que registran mayor carga de trabajo a lo largo de la LXII, LXIII y hasta el primer año de la LXVI legislatura, haciendo un análisis general de los cambios que se presentan de un periodo a otro.

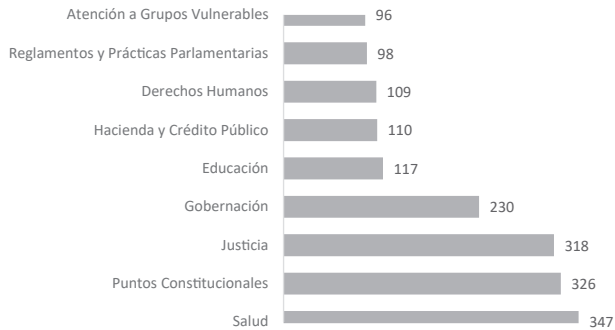
Gráfica 3. Comisiones con mayor número de Iniciativas Turnadas del Primer al Tercer año. LXIII Legislatura.



Fuente: Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXII y LXIII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado. Disponible en: <https://tinyurl.com/y6w5aeb>. [Consultado el 23 de agosto de 2017].

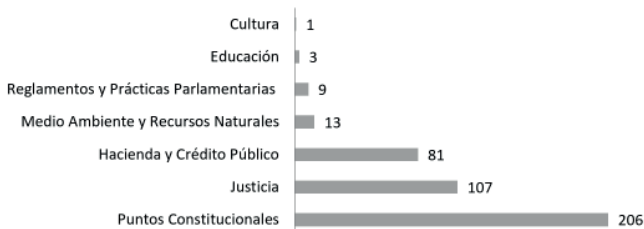
¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 71 y 122, base primera, fracción V, inciso ñ, respectivamente.

Gráfica 4. Comisiones con mayor número de Iniciativas Turnadas del Primer al Tercer año. LXIII Legislatura.



Fuente: Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXII y LXIII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado. Disponible en: <https://tinyurl.com/y6w5aeb>. [Consultado el 07 de noviembre de 2018].

Gráfica 5. Comisiones con mayor número de Iniciativas Turnadas del Primer año. LXIV Legislatura.



Fuente: Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXIV Legislatura con datos de la Gaceta del Senado. Disponible en: <https://tinyurl.com/y6w5aeb>. [Consultado el 23 de febrero de 2020].

De la observación de las gráficas, sobresale que, en la LXII y LXIII legislatura las comisiones de salud, gobernación, justicia y puntos constitucionales fueron aquellas donde recaen el mayor número de iniciativas turnadas, en la legislatura LXIV coinciden las comisiones de justicia y puntos constitucionales.

También destacan los movimientos entre las comisiones de mayor número de iniciativas remitidas, los cuales pueden ser interpretados como reflejo del cambio de prioridades en un periodo en que se registraron 262 iniciativas.

Para la LXIII Legislatura salen del rango, las comisiones de Comercio y Fomento Industrial, Medio Ambiente y Recursos Naturales. Dichas comisiones fueron sustituidas por las de Atención a Grupos Vulnerables y Derechos Humanos.

Existen reportes hemerográficos que ayudan a entender por qué aumentó el trabajo de las mismas en el contexto del repunte de la violencia en el país.¹⁷ En las gráficas 3 y 4 se advierte que la única comisión que recibió más de 300 iniciativas fue la de Puntos Constitucionales.

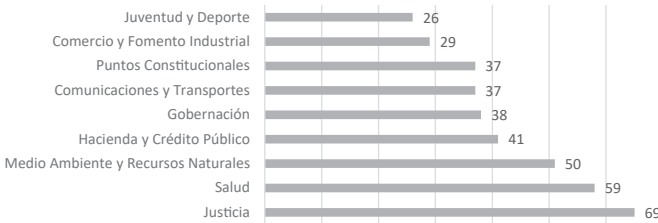
En contraste al cambio de Ejecutivo Federal, en el gráfico 5 podemos notar que en el primer año de ejercicio, la comisión a la que se turnó el mayor número de iniciativas fue a Puntos Constitucionales, con 206 iniciativas presentadas en ambos periodos, hubo 34 similitudes en reformar o adicionar en sus diversas fracciones al artículo 73 constitucional, estas iniciativas fueron turnadas a las comisiones de Estudios legislativos de cámara de senadores y diputados, la segunda fue la comisión de Justicia con 107, y Hacienda y crédito público con 81.

Minutas

Una minuta es un expediente que contiene un proyecto de decreto, con todos los antecedentes, cuyo origen es la cámara colegisladora, y se refiere a iniciativas de Ley o Decreto ya dictaminadas, discutidas y aprobadas por la cámara de origen (Carrasco, 2010).

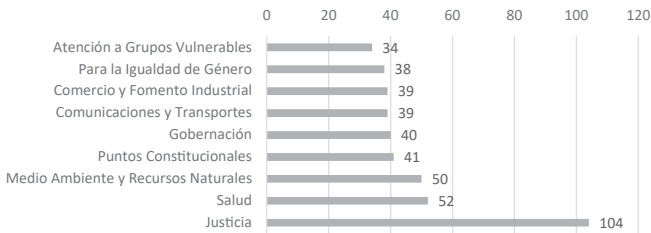
17 “Peña Nieto admite un repunte de la violencia. Su mandato puede terminar con los peores niveles de homicidios’ de los últimos años, denuncian desde las ONG”: Por primera vez, el presidente de México, Enrique Peña Nieto, reconoció lo que para los periódicos es una constante desde hace varios meses y que el goteo de cadáveres, que inundan la prensa cada día, no es un hecho aislado, sino que responde a un “repunte” de la violencia. “En 2016 tuvimos un repunte (de la violencia) que hoy estamos tratando de revertir con coordinación y profesionalización policial”, dijo durante un Foro Nacional de Seguridad. Disponible en: <https://bit.ly/396dnHd>

Gráfica 6. Comisiones con mayor número de Minutas Turnadas, del Primer al Tercer año. LXIII Legislatura.



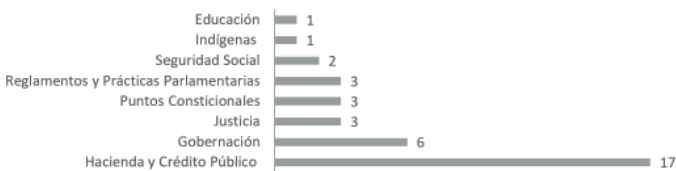
Fuente: Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXII y LXIII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado. Disponible en: <https://tinyurl.com/y6w5aeb>. [Consultado el 17 de agosto de 2018].

Gráfica 7. Comisiones con mayor número de Minutas Turnadas, del Primer al Tercer año. LXIII Legislatura.



Fuente: Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXII y LXIII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado. Disponible en: <https://tinyurl.com/y6w5aeb>. [Consultado el 17 de agosto de 2018].

Gráfica 8. Comisiones con mayor número de Minutas Turnadas, del Primer año. LSIV Legislatura



Fuente: Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXIV Legislatura con datos de la Gaceta del Senado. Disponible en: <https://tinyurl.com/y6w5aeb>. [Consultado el 23 de febrero de 2020].

Un análisis similar al del apartado anterior, pero enfocado en las minutas, muestra que las tres comisiones que recibieron mayor cantidad de minutas

son las mismas, incluso en el mismo orden, que en el caso anterior en tanto a la LXII y LXIII legislaturas: Medio Ambiente y Recursos Naturales, Salud y Justicia. De ellas, la única que presentó un aumento, en la cantidad de minutas turnadas, fue la de Salud en la LXIII legislatura, que tuvo 69 minutas en toda la LXII Legislatura y 104 en la LXIII, mientras que en el primer año de LXIV legislatura no se han presentado minutas.

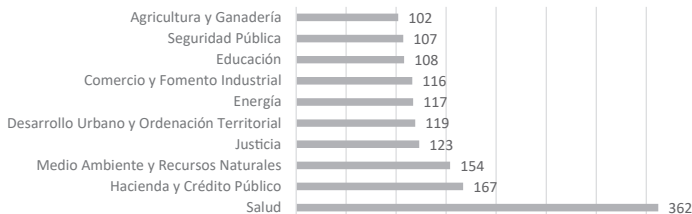
En este ejercicio salta a la vista que las comisiones con mayor carga de trabajo en ambas legislaturas son, como ya se mencionó, prácticamente las mismas, con la diferencia de que durante la LXIII aumentó la cantidad total de minutas remitidas a las comisiones. De igual forma que en el apartado de análisis de iniciativas, al revisar las minutas, las comisiones de Juventud y Deporte, y la de Hacienda y Crédito Público, ceden su lugar a las de Atención a Grupos Vulnerables y de Igualdad de Género.

Uno de los puntos tratados pendientes en las Minutas de la Comisión Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana es “establecer el procedimiento de revocación de mandato del Presidente de la República, de los gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México”. Durante el primer año, primer periodo de la Legislatura LXIV, la Comisión de Hacienda y Crédito Público fue una de las que recibió mayor número de minutas desde el primer periodo ordinario.

Puntos de acuerdo

Por último, en esta sección se analizan los temas con mayor cantidad de puntos de acuerdo que se presentaron. Hay que recordar que se trata de posicionamientos a nivel personal que realizan senadores y diputados para hacer un exhorto o recomendación.¹⁸

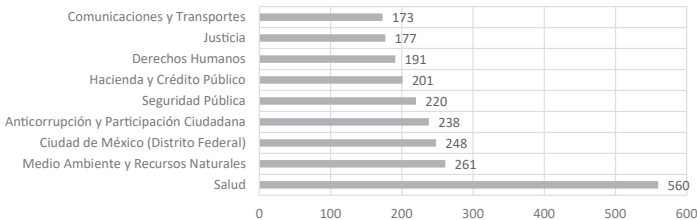
Gráfica 9. Comisiones con mayor número de Puntos de Acuerdo emitidos del Primer al Tercer año. LXII Legislatura.



18 Carrasco, A. (2010) Prontuario del reglamento del Senado de la República. Disponible en: <https://bit.ly/2VieXBP>

Fuente: Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXII y LXIII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado. Disponible en: <https://tinyurl.com/y6w5aeb>. [Consultado el 17 de agosto de 2018].

Gráfica 10. Comisiones con mayor número de Puntos de Acuerdo emitidos del Primer al Tercer año. LXIII Legislatura.



Fuente: Elaboración propia a partir del seguimiento al trabajo en Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXII y LXIII Legislatura con datos de la Gaceta del Senado. Disponible en: <https://tinyurl.com/y6w5aeb>. [Consultado el 17 de agosto de 2018].

Gráfica 11. Comisiones con mayor número de Puntos de Acuerdo emitidos, Primer año. LXIV Legislatura



Fuente: Elaboración propia a partir de tablas de Métrica Parlamentaria seguimiento al trabajo en Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXIV Legislatura. Métrica Parlamentaria *Mimeo*, 2019.

En las gráficas se muestra que es de gran importancia el tema de salud, pues los puntos de acuerdo emitidos por su comisión duplican ampliamente los de la comisión que está en segundo lugar respecto a la LXII y LXIII legislatura, mientras que en la LXIV se encuentra solo por uno arriba de la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Mientras que en la LXII y LXIV Legislatura, el segundo lugar en número de puntos de acuerdo lo ocupó la comisión de Hacienda y Crédito Público, en la LXIII fue la de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Al igual que en los casos anteriores, el número de puntos de acuerdo turnados durante la LXIII Legislatura supera con creces los emitidos por la legislatura anterior.

Comentarios finales.

El objetivo fundamental de este trabajo fue avanzar en la interpretación y valoración del trabajo Legislativo del Senado de la República, a partir de dimensionar en su contexto, el número de iniciativas, minutas y puntos de acuerdo que se turnaron en las comisiones; se revisaron las iniciativas enviadas por el Ejecutivo y el tratamiento que recibieron en ambas Legislaturas.

Derivado de lo expuesto en este trabajo, es posible afirmar que el tipo de evaluación que actualmente se necesita impulsar en el Congreso puede incluir más que la exposición de resultados con fines de divulgación del trabajo del Legislativo. Hace falta avanzar para lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas, en una coyuntura que es muy distinta a la que prevalecía cuando se diseñaron los actuales instrumentos de socialización de los resultados legislativo al término de cada periodo ordinario, o a la víspera del arranque de una Legislatura.

Por los tiempos que corren¹⁹ puede ser muy útil preparar una plataforma consultable que haga posible al seguimiento y resultados y que permitan valorar la situación y el avance de los procesos legislativos, sus posibles rutas, ya sea a través de iniciativas, minutas y puntos de acuerdo, el estado de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad relevantes para el Legislativo, los instrumentos de la Comisión Permanente y algunos instrumentos seleccionados de Mesa Directiva.

Un punto crucial sería ligar esta información al análisis del desahogo de las iniciativas que son prioridad para el Ejecutivo Federal, en la medida en que las comisiones son el espacio más relevante para fortalecer el seguimiento del proceso legislativo y acompañarlo hasta la conclusión de su trámite. De esta manera, sería posible construir indicadores sobre el volumen de legislación producida, la eficiencia legislativa y el índice de aprobación de las iniciativas presentadas.

Del análisis realizado destaca que un desafío fundamental para el Poder Legislativo deriva de la gran cantidad de iniciativas, minutas y puntos de acuerdo que se quedan pendientes²⁰. Son enormes las áreas de oportunidad

19 Al cerrar la edición de estos trabajos, se han detenido abruptamente las sesiones presenciales en el Senado de la República y en la Cámara de Diputados y aún no se consolidan alternativas para sesionar virtualmente a distancia ni poder emitir votación a distancia. Una de las razones es que no se han preparado cambios a la normatividad interna que lo permita.

20 Una forma de superar este reto fue la adoptada por el Senado Español, en el cual el proceso legislativo puede tener una duración máxima de dos meses y en casos urgentes

que se advierten en los informes que presenta cada comisión ordinaria, pues no existe un lineamiento o criterio uniforme que regule cómo se presenta o analiza la información de las actividades legislativas. Esto queda claramente en evidencia cuando se comparan los datos que presentan las distintas comisiones del Senado de la República.

No contar con medios para responder a este reto, imposibilita hacer un balance completo de la eficacia y eficiencia del trabajo legislativo, dado que es difícil medir con certeza el costo de la producción legislativa (iniciativas, dictámenes, reuniones, etc.).

Un primer paso para avanzar en esa dirección sería, como lo ha señalado Rodríguez (2017) reformar los artículos 1, 2, 139 y 164 del Reglamento del Senado de la República para que las comisiones presenten al Pleno un informe parcial de cada periodo ordinario, así como un informe final al concluir la Legislatura, 15 días después del cierre de sesiones, promover la realización de informes que contengan datos sobre las reuniones de trabajo, su naturaleza, y el estado que guardan los asuntos turnados. Estos informes podrían contener una descripción del trabajo que realizó cada comisión, la documentación que se generó durante el proceso, su relación conforme al programa de trabajo que fue establecido previamente, el tipo de acercamiento con las instancias de la sociedad civil, a través de reuniones de trabajo, comparecencias y foros.

Bibliografía

- Alarcón, V. (2011) “El reto de evaluar al Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto” en *Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso Plural*, México, Senado de la República.
- Béjar, L. (coord.) (2017), *El proceso Legislativo en México; la participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión*, México, UNAM-La Biblioteca.
- Casar, M. (2008) “Los gobiernos sin mayoría en México 1997-2006”, en *Política y Gobierno*, Vol. XV, No. 2, México, CIDE.
- Espinoza, R. (2019) “Gobierno de Presidentes minoritarios y pluralismo de partidos en México” en *Dos décadas sin mayoría. El impacto del Pluralismo en el Congreso*. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Autónoma de México.
- Jiménez, M. (2006) *La oposición parlamentaria en México, su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México, Cámara de Diputados.

de 20 días naturales.

- Márquez, M. (2008) “Gobierno sin mayoría: balance del desempeño de la LX Legislatura” Tesis de Licenciatura, México, FCPyS-UNAM.
- Martínez, C. (2014) El trabajo de comisiones del senado de la república en cuatro periodos ordinarios de la LXII legislatura, México, Senado de la República.
- Valencia, L. (2014) Representación Política Instituciones y Gobernanza, México, UAM Azcapotzalco.
- Mirón, R. (2010) “Gobierno dividido en México: El Legislativo ante una nueva lógica de poder” en Espinoza y Weldon, *El Congreso de la Democracia*, México, Senado de la República.
- Nacif, B. (2005) Para entender el poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, México, FCE.
- Palma, M. (2003) “Reforma económica y arreglos institucionales en México: el legado de las instituciones políticas” en *Revista Instituciones y Desarrollo*, 2003, núm. 14-15, diciembre de 2003, Barcelona, España.
- Puente, K. (2010) “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”, en Béjar, L. et al., *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, Senado de la República.
- Rodríguez, J. (2017) “Algunas reformas necesarias al Reglamento del Senado de la República para la evaluación al desempeño legislativo en las comisiones ordinarias” en *La nueva actividad Legislativa en el Senado de la República: Hacia un parlamento abierto*, México, Senado de la República.
- Senado de la República (2011) Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República, México, Senado de la República.
- Senado de la República (2018, 2019) Actividad Legislativa de: Primer Periodo del Primer año de la LXIV Legislatura; Segundo Periodo del Primer año de la LXIV Legislatura; Primer Periodo del Segundo año de la LXIV Legislatura.
- Zepeda, P. (2017) *El pacto por México; un intento de gobierno de coalición*, México Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

PROPUESTAS LEGISLATIVAS EN FAVOR DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES Y LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LAS LXII Y LXIII LEGISLATURAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA¹

IRMA KÁNTER CORONEL²

Introducción

En los últimos años México ha logrado avances importantes en la conformación de un marco normativo y en la definición de políticas públicas encaminadas a erradicar las desigualdades de género y garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres (CEPAL, 2016). En este camino, uno de los ámbitos fundamentales que en opinión de Lina Barreiro ha concentrado una parte importante de los esfuerzos que se han desplegado para alcanzar la igualdad de género es precisamente en la formalización de los derechos de las mujeres, tanto en formas de leyes y otras normas, como en instituciones (Barreiro, 2017).

Muchas han sido las reformas que desde el Legislativo se han propuesto a las leyes y normas para terminar con la discriminación de la mujer y avanzar hacia la igualdad. Estos avances se manifiestan en una serie de reformas constitucionales y leyes secundarias aprobadas en Congreso de la Unión. Ha sido un proceso dinámico, de constante cambio, puesto que las condiciones para la igualdad también han estado en constante transformación. De acuerdo con Perrett y Deus a medida que las mujeres -y otros grupos discriminados-, *“...se empoderan, participan e inciden en los asuntos públicos, también modifican las formas de relación y convivencia, con lo que aparecen nuevas necesidades y expectativas que exigen revisar las estructuras y las leyes de acuerdo a estos nuevos estándares”* (Perrett y Deus, 2015:9).

1 Una versión de este texto se publicó en Kánter, I (2018). “Las iniciativas legislativas a favor de los derechos de las mujeres y la igualdad de género en las LXII y LXIII Legislaturas del Senado de la República”, *Cuadernos de Investigación No. 50*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República

2 Investigadora de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Especialista en Género en la Economía por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM.

Este documento tiene por objetivo analizar las iniciativas dictaminadas y los proyectos de ley que quedaron pendientes de análisis y dictaminación en el Senado de la República durante las legislaturas LXII y LXIII en materia de derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género.

El trabajo se estructura en cinco apartados. El primero hace un breve recorrido sobre la inclusión de las mujeres en el Senado de la República. El segundo desarrolla las principales características de dos de los instrumentos más importantes que ha signado el Estado mexicano en materia de derechos humanos de las mujeres y para prevenir y erradicar la violencia de género, uno de carácter internacional y otro regional. El tercer desarrolla las fuentes de información y los temas centrales que orientan la búsqueda, clasificación y análisis de las iniciativas presentadas por las y los senadores en las LXII y LXIII Legislaturas, para posteriormente abordar, en el quinto apartado, las iniciativas sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Finalmente, se presentan algunos temas pendientes que serán seguramente abordados en la agenda de trabajo de la LXIV Legislatura que se instalará el 1ro. septiembre de 2018.

Antecedentes sobre la inclusión de las mujeres en el Senado de la República

La participación política de las mujeres en México, expresada en la ocupación de cargos públicos, es relativamente reciente en nuestro país, y se asocia con el reconocimiento del derecho a votar y ser votadas para puestos de elección popular.

La historia se remonta al 7 de octubre de 1953, cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que reconoce el sufragio femenino. El derecho de las mujeres a votar y ser electas a cargos de elección popular hizo posible su inclusión a espacios antes vetados como las diputaciones y las senadurías. Sin embargo, este proceso fue lento, las cifras indican que entre 1964 y 1988 sólo 14.6% de las personas que ocuparon un escaño en el Senado de la República fueron mujeres y el restante 85.4% varones.

Las cuotas de género se establecieron a partir de 1993, en un principio a nivel de recomendación a los partidos políticos para que ampliarán los espacios en las candidaturas para mujeres en las elecciones federales. Sin embargo, ante la falta de resultados, en 1996 se estableció que los partidos no podían postular a más de 70% de candidaturas de un mismo sexo, pero sin sanción alguna para los que incumplieran dicha norma.

En 2002 las disposiciones se ampliaron y las cuotas de género se hicieron obligatorias con sanciones a los partidos por incumplimiento de la norma, la cual establecía que 30% de las candidaturas tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional para senadurías y diputaciones debían ser cubiertas por mujeres (cuota 70/30), con excepción de las candidaturas de elección directa.

En 2008, se llevó a cabo una nueva reforma al entonces *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)* para ampliar el umbral que los partidos políticos debían destinar a las candidaturas de mujeres, pasando de 30 a 40 por ciento. También se incorporaron señalamientos para que los partidos políticos destinaran anualmente 2% de su financiamiento público para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, pero ante el lamentable suceso conocido como “*Las Juanitas*”, en el que 18 diputadas electas renunciaron a su cargo inmediatamente después de haber tomado posesión para dejar su curul a sus suplentes varones puso en evidencia la falta de disposición de los partidos políticos para cumplir con la normativa referente a las cuotas de género.

A finales de 2011, ante los juicios promovidos por un grupo de mujeres para impugnar el contenido del acuerdo CG3227/2011 del entonces Instituto Electoral Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) emitió la Sentencia SUP-JDC-12624/2011 en donde resuelve, entre otras cuestiones, lo siguiente:

- a) eliminar del acuerdo impugnado lo que debe entenderse por procedimiento democrático; b) cuando un partido elija sus candidaturas de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático, el partido o coalición, deberá presentar como mínimo, 120 y 26 candidatos de un mismo género a Diputados y Senadores, respectivamente, según lo dispuesto en el Artículo 219 del Cofipe; c) para la integración de las listas de representación proporcional, éstas deberán integrarse por segmentos de cinco candidaturas, y en cada uno de estos segmentos habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada; d) para dar cabal cumplimiento al Artículo 220 del Cofipe que atañe a la cuota, la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos de un mismo género; e) en el caso de las listas de candidaturas al Senado, los dos últimos lugares serán ocupados por un candidato de cada género (Peña, 2014: 41-42).

Como resultado de esta sentencia, por primera vez en toda la historia política de México, en las elecciones de 2012 los partidos políticos y coaliciones cumplieron con las cuotas de género de 40% de mujeres y 60% de varones para las candidaturas al Congreso de la Unión. Los resultados de la elección dieron cuenta que 227 curules en la Cámara de Diputadas y 42 en el Senado de la República serían ocupadas por mujeres (INE, 2017).

La reforma constitucional de 2014 en materia electoral constituye un gran logro histórico al incluir el principio de paridad entre hombres y mujeres en candidaturas a legisladores federales y locales. A diferencia de las cuotas de género que constituyen una acción compensatoria y de carácter temporal, la paridad de género es un principio que se utiliza para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a puestos de representación política. “Un criterio estipulado en la Ley para asegurar la participación igualitaria en la integración de candidaturas” (SIL, 2019).

La inclusión de las mujeres en el Senado de la República

Desde las elecciones federales de 1964, hasta los comicios de 2012, se eligieron 822 candidatos y candidatas para ocupar un escaño en la Cámara de Senadores, de los cuales 16% fueron mujeres y 84% varones. Estas cifras muestran que, durante casi 50 años, la inclusión de las mujeres al Senado fue un proceso lento. En 1964 se incorporaron a este recinto legislativo las dos primeras mujeres senadoras, seis años después, en las elecciones federales de 1970, se eligieron otras dos senadoras, conformándose el Senado con 3.3% de mujeres y 96.7% de hombres. En los siguientes 12 años (1976-1988), el número de senadoras electas continuó incrementándose, aunque de manera muy lenta, ya que en 1976 sólo ocupaban cinco escaños, seis en 1982 y diez en 1994.

En las elecciones federales de 1994, la recomendación a los partidos políticos para que promovieran una mayor participación de las mujeres a través de la postulación a cargos de elección popular (reforma del Cofipe 1993) permitió que un mayor número de mujeres fueran incluidas en la lista de candidatas de los partidos políticos. Los datos revelan que 16 candidatas mujeres ganaron un escaño en la Cámara de Senadores, lo que representó un incremento de 60% con respecto a los resultados obtenidos en 1988.

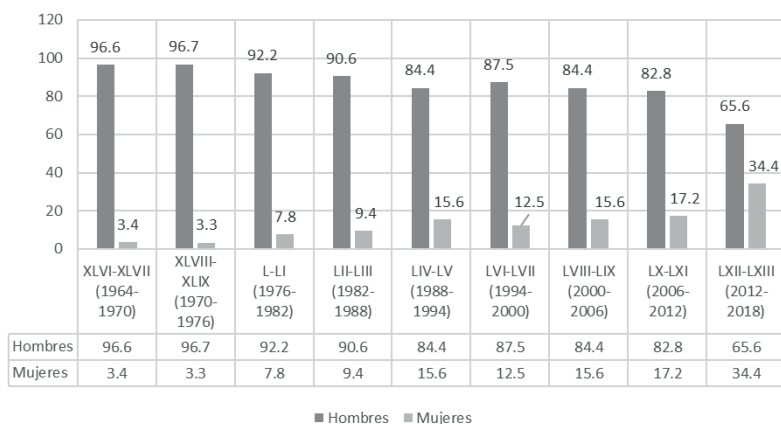
Este incremento, aunque significativo, no alteró en mucho la composición del Senado, que se mantuvo como un espacio masculinizado, ya que los senadores varones ocuparon 87.5% de los 128 escaños y las mujeres sólo 12.5%. En el año 2000 fueron electas 20 senadoras lo que permitió que la composición de la Cámara Alta en las legislaturas LVI-II-LIX (2000-2006) estuviera conformada por 84% de hombres y 16% de mujeres.

En los comicios federales de 2006 para la integración de las LX-LXI legislaturas (2006-2012), 22 mujeres fueron electas para ocupar una curul en el Senado de la República, empero la representación femenina siguió

siendo minoritaria en comparación con los 106 senadores electos. Seis años después, en las elecciones federales de 2012 se registró un importante incremento en el número de candidatas electas, 42 mujeres senadoras ocuparían un escaño en las legislaturas LXII y LXIII (2012-2018), lo que representó 19 espacios más que los obtenidos en 2006. En estas legislaturas, la composición por sexo fue menos desequilibrada que en las anteriores debido a que las legisladoras representaron 33% y los senadores varones el 67% restante.

El incremento de la representatividad femenina en la Cámara de Senadores es resultado de un largo proceso de lucha y defensa de los derechos de las mujeres emprendido por grupos feministas y colectivos organizados que han roto con las barreras que impedían la inserción de las mujeres a los espacios de toma de decisiones. Así, México se ha logrado ubicar dentro del grupo de países con los índices más altos de legisladoras (véase gráfica 1).

Gráfica 1. Porcentaje de senadoras y senadores por legislatura 1964-2018



Fuente: Elaborado a partir de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, varios años) e Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

Instrumentos internacionales y regionales sobre los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género

La reforma en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011 en el DOF eleva a rango constitucional los instrumentos internacionales en materia derechos humanos favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas.

Todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece” y especifica que “las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (Artículo.1° de la CPEUM, 2019).

Dentro de este marco se identifican dos de los principales instrumentos en materia de protección y defensa de los derechos humanos de las mujeres firmados y ratificados por el Estado mexicano, a saber, la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW por sus siglas en inglés) y la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres* conocida como “Convención de Belém do Pará” los cuales fueron elevados a rango constitucional.

En consecuencia, las autoridades y todos los servidores públicos de los tres poderes y los tres órdenes de gobierno asumieron la obligación jurídica de garantizar la igualdad entre hombres y mujeres tanto en las normas y leyes (*de jure*) como en los hechos (*de facto*) (López, 2015). Por la importancia que revisten estos instrumentos en las siguientes líneas se retomaron algunos de sus elementos centrales.

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer

La CEDAW fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y entró en vigor, como tratado internacional, el 3 de septiembre de 1981, después de su ratificación por 20 países. México firmó este documento en 1980 y lo ratificó el 23 de marzo de 1981, con ello el Estado mexicano se comprometió a cumplir con las obligaciones que se derivan de esta Convención y de su Protocolo Facultativo.¹

La CEDAW es el instrumento internacional más importante en materia de derechos humanos de las mujeres y concentra todas las disposiciones relativas contra la discriminación, reconocidas en distintos tratados de derechos humanos que le precedieron (Zapata, 2007): Line Barreiro sintetiza los elementos más relevantes de la CEDAW de la siguiente manera:

1 El Protocolo Facultativo de la CEDAW se aprobó en 1999, en el caso de México, el Senado de la República lo aprobó el 14 de diciembre de 2001 y entró en vigor el 15 de junio de 2002.

- i. Define la discriminación contra la mujer como el menoscabo o la conculcación de derechos por cualquier motivo.
- ii. Considera que la discriminación puede ser efecto de acciones que tiene el objetivo de discriminar, o de acciones cuyo resultado es la discriminación.
- iii. Integra tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales, restableciendo la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.
- iv. Insta a la adopción de medidas temporales para acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres.
- v. Establece la obligación de adoptar medidas para el acceso de las mujeres a servicios de planificación.
- vi. Integra un capítulo específico sobre mujeres rurales reiterando la obligación de que los derechos contenidos en la Convención sean garantizados a todas las mujeres del Estado parte. Este artículo ayuda a la consideración de cuáles son las mujeres en desventaja para evitar su discriminación y avanzar hacia la igualdad [...] (Barreiro, 2017: 9-10).

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”

La Convención de Belém do Pará fue suscrita en el XXIV Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) celebrada en Belém do Pará, Brasil el 6 de junio de 1994. Un año después, México la suscribió y en 1998, la ratificó.

Belém do Pará es el único instrumento centrado exclusivamente en la eliminación de la violencia contra la mujer y fue la primera convención en reconocer que la violencia de género constituye una violación a los derechos humanos y en señalar el derecho de todas las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Para los estados, define las acciones que deben adoptar para erradicar todas las formas de violencia de género que se producen tanto en la esfera privada como pública (Convención de Belém do Pará, 2008).

Tanto la CEDAW como la Convención de Belém do Pará reconocen la gran relevancia que tiene el trabajo legislativo para formalizar los derechos de las mujeres en las leyes y para modificar o derogar las leyes, reglamentos usos y prácticas discriminatorias hacia la mujer y para adoptar otras que promuevan activamente la igualdad de género. *“Las leyes que por definición deben ser cumplidas en un Estado de derecho, son la más importante garantía de aplicación, continuidad y revisión de medidas para terminar con la discriminación y avanzar hacia la igualdad”* (Barreiro, 2017:6).

Fuente de información y temas de clasificación de las iniciativas las propuestas legislativas

En este apartado se revisan y analizan las iniciativas de Ley presentadas y aprobadas sobre derechos humanos de las mujeres y para la igualdad de género, en las LXII y LXIII legislaturas, tanto en las sesiones ordinarias como en la Comisión Permanente.

Las fuentes principales de información de este documento son de acceso público y de carácter oficial, entre ellas:

- i. La página en línea del Senado de la República, en particular los datos correspondientes a la Información Parlamentaria.
- ii. Las Iniciativas turnadas para dictamen a la Comisión para la Igualdad de Género.²
- iii. Los datos proporcionados por el Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación (Segob)³, representaron la tercera fuente de información que se consultó y analizó.

Para identificar y seleccionar las Iniciativas de Ley orientadas a la atención de los derechos de las mujeres e igualdad de género se establecieron los siguientes criterios:

- i. Las iniciativas turnadas para su dictamen a la Comisión para la Igualdad de Género
- ii. Las iniciativas turnadas a otras comisiones ordinarias pero que se orientan a la atención de los derechos de las mujeres considerados en la CEDAW y en Belén Do Pará.
- iii. Las iniciativas que incluyen la perspectiva de género y/o consideran algunas necesidades específicas de las mujeres o bien se orientan a la creación y/o fortalecimiento de áreas o dependencias en favor de la mujer y sus derechos.

Temas de clasificación de las iniciativas

Para efectos analíticos las iniciativas de Ley propuestas, aprobadas y publicadas en el *DOF* en las LXII y LXIII Legislaturas se clasificaron de acuerdo con los derechos de las mujeres contemplados en la CEDAW y

2 Senado de la República (2018). Disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/igualdad_genero/

3 Sistema de Información Legislativa (SIL), Secretaría de Gobernación. Disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos>

en la Convención de Belém do Pará, esto es, derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y el derecho a una vida libre de violencia, como se aprecia en los Cuadros 1 y 2.

Cuadro 1. Dimensiones y derechos de las mujeres contemplados en la CEDAW

Dimensión del derecho	Derechos
Civiles	<ul style="list-style-type: none"> • A cambiar o mantener su nacionalidad, independientemente de su estado civil (art.9) • A la igualdad de derechos de la mujer y el hombre en lo tocante a la selección del cónyuge, contraer matrimonio, a la paternidad, a los derechos personales y la posesión de bienes (art.16). • Medidas especiales temporales para acelerar la igualdad de facto (art.4).
Políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos y políticas públicas para la igualdad • A la igualdad y no discriminación en la vida política y pública (art. 7) • A representar a su país en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna (art.8). • Medidas especiales temporales para acelerar la igualdad de facto (art.4).
Económicos	<ul style="list-style-type: none"> • El derecho al trabajo empleo, como un derecho inalienable (art.11) • A las mismas oportunidades de empleo (art. 11b) • El derecho a igual remuneración (art.11d) • El derecho a la seguridad social (art.11e) • El derecho a la protección de la salud y la seguridad social en las condiciones de trabajo (11.f) • El derecho a la procreación (art.16 e) • Prohibir el despido por motivos de embarazo (art.11.2a) • Implementar licencias de maternidad • Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública (art. 11.2b)
Sociales	<p>Salud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajo que se hayan probado puedan resultar perjudiciales para ella (art.11.2d) • Derecho al acceso a servicios de atención a la salud, incluyendo los relativos a la planificación familiar (art. 12.1) • Derecho a los servicios de salud apropiados en relación con la atención al embarazo, parto y puerperio (art.12.2) • Derecho a prestaciones familiares (art. 13a) • El derecho a la salud sexual y reproductiva (.....) <p>Educativos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eliminar toda discriminación contra la mujer en materia educativa (art.10). <p>Deporte y cultura</p> <ul style="list-style-type: none"> • El derecho a participar activamente en el deporte y la educación física (art. 10g) • El derecho a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural (art. 13c)
Culturales	<ul style="list-style-type: none"> • Modificar los patrones socioculturales vinculados a la superioridad o inferioridad de un sexo sobre otro, estereotipos (art.5).

Fuente: Elaboración a partir de CEDAW.

Cuadro 2. Dimensiones y derechos de las mujeres contemplados en la Convención de Belém do Pará

Dimensión del derecho	Derechos
Violencia	A una vida libre de violencia

Fuente: Elaboración a partir de la Convención de Belém do Pará.

Otra dimensión considerada es la administrativa-institucional donde se incluyen las propuestas de ley orientadas a la creación y/o fortalecimiento de organismos, áreas o dependencias públicas en favor de la mujer y sus derechos.

Iniciativas de ley sobre derechos de las mujeres y la igualdad de género presentadas y aprobadas en las LXII y LXIII Legislaturas

Durante la LXII y LXIII Legislatura se presentaron 2 mil 312 iniciativas de las cuales 1,179 (51%) corresponde a la LXII y 1,133 (49%) a la LXIII Legislatura).

Iniciativas LXII Legislatura

En materia de derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género en la LXII Legislatura se identificaron 76 iniciativas para crear nuevas leyes o modificar normas existentes. Estas iniciativas representan 6.4% del total de los proyectos de ley propuestos por las y los senadores durante los tres años de trabajo legislativo. De estas 76 iniciativas, 28 (33%) se turnaron para su análisis y elaboración de dictamen respectivo a la Comisión de Igualdad de Género, mientras que los 48 proyectos restantes se enviaron a otras comisiones con iguales propósitos.

En su mayoría son iniciativas presentadas por las senadoras de los distintos grupos parlamentarias (89%) y en menor proporción (11%) por legisladores. Estas cifras ilustran tanto la gran relevancia que ha tenido la incorporación, cada vez más amplia, de las mujeres en el trabajo legislativo pues han sido ellas las principales impulsoras de la armonización del marco jurídico federal en materia de igualdad de género y derechos humanos de las mujeres, como el compromiso asumido por los legisladores con los temas de género.

No obstante, la dictaminación y aprobación de estas iniciativas en el pleno no han tenido los mismos resultados (CELIG, 2018). El análisis sobre el estatus que tienen estas propuestas legislativas indica que de los 76 proyectos presentados en la LXII Legislatura, uno fue retirado; tres se encuentran pendientes en comisión (es) en la cámara revisora (Cámara de Diputados); 11 están pendientes en la cámara de origen (Cámara de

Senadores), ocho iniciativas se aprobaron en sentido negativo, es decir, fueron calificadas como invariables y 45 se dieron por concluidas por acuerdos de la Mesa Directiva formulado en cumplimiento al artículo 219 del Reglamento del Senado, aprobados en las sesiones correspondientes al 3 de diciembre de 2015; 3 de diciembre de 2016 y 30 de abril de 2018.

III. Respecto de las iniciativas de senadores presentadas durante el año de ejercicio legislativo inmediato anterior, respecto de las cuales hayan transcurrido los plazos o incumplido las disposiciones previstas en los artículos 212 al 217 de este Reglamento, y que continúen sin dictaminar, se procede a lo siguiente:

- a) Dentro de los treinta días hábiles siguientes al inicio del año de ejercicio legislativo la Mesa, por conducto de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, remite a cada Grupo Parlamentario el listado de iniciativas presentadas por sus integrantes, a fin de que, en un plazo no mayor a diez días hábiles, se pronuncien en forma escrita para mantener vigentes aquellas que son de su interés;
- b) La Mesa también consulta, en iguales plazos y para los mismos efectos referidos en el inciso anterior, a las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras;
- c) Las iniciativas así seleccionadas continúan el procedimiento legislativo, según corresponda en cada caso; y
- d) Las iniciativas no seleccionadas por los grupos ni por las juntas directivas de comisiones son materia de un proyecto de acuerdo que la Mesa somete directamente al Pleno para concluir los trámites legislativos, descargar los turnos correspondientes y enviar los expedientes al Archivo Histórico y Memoria Legislativa para su resguardo (Senado de la República, 2016:426-427).

En suma, en materia de igualdad de género y derechos humanos de las mujeres en la LXII legislatura se aprobaron y publicaron en el DOF ocho iniciativas de ley que representan 10.5 por ciento respecto de los proyectos que se presentaron (véase Cuadro 3).

Cuadro 3. Estatus de las Iniciativas sobre derechos de las mujeres y la igualdad de género presentadas en la LXII Legislatura

Estatus	Iniciativas	Porcentaje
Retiradas	1	1.3
Pendientes en comisión (es) de cámara de origen	3	3.9
Pendientes en comisión (es) de cámara de revisora (Cámara de Diputados)	11	14.5
Con dictamen negativo aprobado en cámara de origen (Cámara de Senadores)	8	10.5
Aprobadas	8	10.5
Concluidas por Acuerdo de la Mesa Directiva en cumplimiento al artículo 219 del Reglamento del Senado	45	59.2
Total	76	100.0

Fuente: Elaborado a partir de Senado de la República y Sistema de Información Legislativa (SIL).

Con fines analíticos, estos 76 proyectos de ley se clasificaron en 12 grandes temáticas, los resultados encontrados indican las temáticas que concentran el mayor número de propuestas legislativas. Una de ellas es la violencia contra las mujeres en donde se sometieron a dictaminación 18 proyectos de ley con el objeto de prevenir, atender y sancionar las distintas modalidades y tipos de violencia que lesionan o dañan la integridad o libertad de las mujeres.

Las iniciativas para poner fin a la violencia contra las mujeres incluyen las distintas modalidades como la familiar, la laboral, la institucional, la feminicida y las alertas de género. En cuanto a los tipos de violencia, las y los legisladores puntualizaron en iniciativas sobre violencia verbal, la psicológica, física y sexual.

El trabajo legislativo integra también dos modalidades de violencia contra la mujer que no se incluyen en la Convención de Belén Do Pará, a saber: la violencia política y la violencia obstétrica. Con relación a la primera, las iniciativas tienen por objeto definirla, evitarla y sancionarla.

En cuanto a la violencia obstétrica uno de los proyectos de ley la define como toda acción u omisión intencional por parte del personal de salud que dañe, lastime o denigre a la mujer durante el embarazo y parto, así como la negligencia en su atención médica que se exprese en un trato deshumanizado, en un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, trayendo consigo pérdida de autonomía y capacidad de decidir libremente sobre su cuerpo y sexualidad. Es considerada como violencia obstétrica, la omisión de la atención oportuna y eficaz de las emergencias obstétricas y practicar el parto por vía de cesárea, existiendo condiciones para el parto natural, sin obtener el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer.

La segunda temática en importancia, por el número de proyectos propuestos, fue la paridad de género con 17 iniciativas, entre las cuales se identificaron las siguientes:

- Establecer diversas disposiciones encaminadas a garantizar y procurar la paridad de género en la integración de partidos políticos y sus órganos directivos. Para ello propone: 1) establecer como requisito para el registro de partidos políticos, así como la integración de sus órganos directivos, contar con al menos de 40% de personas de género distinto; 2) obligar a los partidos ya conformados el mantener dicho porcentaje de género en sus afiliados y garantizar la paridad de género en candidaturas municipales; 3) facultar al IFE para actuar sobre el cumplimiento a las cuotas de género en procedimientos internos.

- Establecer que en la integración de diversos cargos del servicio público se deberá de observar el principio de igualdad de proporción entre mujeres y hombres: 1) la junta de gobierno del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica; 2) tribunales agrarios; 3) BANXICO; 4) candidaturas ciudadanas; 5) candidaturas de partidos políticos para puestos de elección popular; 6) IFE; 7) Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH); y, 8) gobernadores, diputados locales y presidentes municipales. Para tal fin modifica los artículos 26, 27, 28, 35, 41, 102, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
- Establecer que, en la conformación de la Comisión Permanente, de las mesas directivas de ambas cámaras del Congreso, de las comisiones y las presidencias de éstas, deberán de observarse los principios de paridad de género y alternancia. Asimismo, propone que en las presidencias de las mesas directivas se aplique el principio de rotación.
- Inclusión de las mujeres en el gabinete presidencial para que al menos la mitad de los nombramientos no solo de las dependencias que enumera el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es decir al gabinete legal sino también al denominado gabinete ampliado, esto es a los titulares de los organismos paraestatales y entidades descentralizadas, sean mujeres.
- Establecer que los integrantes del Poder Judicial deberán ser designados respetando el principio de paridad de género. Entre lo propuesto, destaca: 1) precisar que dicho principio se aplicará a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Tribunal Electoral, Tribunal Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en el Consejo de la Judicatura Federal y del Distrito Federal, así como en los Poderes Judiciales Locales, y, 2) señalar que en los casos de las presidencias de los órganos colegiados además se deberá respetar la alternancia de géneros.

La tercera área temática hace referencia a las propuestas legislativas sobre la creación y/o reestructuración de áreas, unidades e instancias rectoras de política de género (11.8%), como por ejemplo la creación de un área de estudios y de investigación o de una unidad de género para la igualdad en el Senado de la República; la conformación de la Secretaría para la Igualdad de la Mujer; la creación de unidades de género en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), y la creación del reconocimiento Elvia Carrillo Puerto, entre otras.

El derecho al trabajo y a las prestaciones laborales constituye la cuarta temática en la que se identifican nueve iniciativas (11.8%) orientadas a establecer mecanismos para garantizar una mayor inclusión de las mujeres en el ámbito laboral; lograr la igualdad salarial entre hombres y mujeres; homologar los derechos de hombres y mujeres en el otorgamiento de seguro de enfermedades y pensión de viudez; fortalecer los derechos de las mujeres en relación a los permisos y la atención médica por maternidad; prohibir el trabajo de la mujer en periodo de gestación o lactancia en labores insalubres o peligrosas y en horarios nocturnos; para ampliar el periodo de la licencia de paternidad, de descanso para las mujeres antes y después del embarazo, así como garantizar el derecho al trabajo de las mujeres embarazadas.

El quinto grupo temático corresponde a las iniciativas que tienen como propósito alcanzar la igualdad sustantiva, por lo que presenta siete propuestas de ley, dos de las cuales son reformas constitucionales:

- La primera propuesta corresponde a la reforma el artículo 4 de la CPEUM que tiene como propósito establecer que el Estado deberá de garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en términos sustantivos en lo político, económico, social y cultural.
- La segunda iniciativa propone reformar los artículos 3, 4, 25, 26, 41, 49, 50, 90, 95, 96, 99, 116 y 122, con el objeto de modernizar los mecanismos en materia de género. Entre lo propuesto destaca: i) señalar que el Estado garantizará la igualdad entre hombres y mujeres; ii) estipular que tanto los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial deberán asegurar la participación de hombres y mujeres en los cargos de niveles decisivos; y, iii) puntualizar que en las constituciones y leyes de los estados así como del D.F., promoverán y garantizarán la participación equitativa de mujeres y hombres en los congresos locales, en las instancias de dirección de la administración pública, en los organismos autónomos y en el Poder Judicial local.

Un sexto grupo de propuestas de ley se clasificaron dentro de los derechos a la salud donde se incluyen cinco iniciativas que tienen por objeto:

- Garantizar la atención universal gratuita en cualquier institución de salud pública durante el embarazo, parto y puerperio;
- Declarar el 28 de mayo de cada año como el Día Nacional de la Salud de la Mujer.
- Considerar como servicios básicos de salud y asistencia social el apoyo a mujeres indígenas en periodo de gestación o lactancia.

- Expandir la normatividad encargada de garantizar el acceso universal a la salud materna y neonatal, así como promover el desarrollo social y laboral de las mujeres en edad fértil.
- Precisar que la atención materno-infantil motivará al cumplimiento de los derechos reproductivos de la mujer, la no violencia obstétrica y los derechos de la niñez.

Las diez iniciativas de ley restantes abordan distintas temáticas, en particular, los derechos de mujeres rurales, indígenas, con discapacidad y aquellas que se encuentran privadas de su libertad (véase Cuadro 4).

Cuadro 4. Iniciativas sobre derechos de las mujeres y para la igualdad de género presentadas en la LXII Legislatura

LXII Legislatura		
Tema	Total	Porcentaje
Derechos de las mujeres privadas de su libertad	1	1.3
Inclusión de la perspectiva de género	2	2.6
Salud sexual y reproductiva	2	2.6
Derecho a la educación	2	2.6
Derechos de las mujeres rurales e indígenas	2	2.6
Derechos de las mujeres con discapacidad	2	2.6
Derecho a la salud	3	3.9
Administrativo-Institucional	9	11.8
Derecho al trabajo y laborales	9	11.8
Igualdad	9	11.8
Paridad	17	22.4
Violencia	18	23.7
Total	76	100.0

Fuente: Elaborado a partir de Senado de la República y Sistema de Información Legislativa (SIL).

Iniciativas presentadas en la LXIII Legislatura

En la LXIII se presentaron 86 iniciativas a favor de los derechos de las mujeres y para la igualdad de género, de las cuales 35 (40.7%) se enviaron a la Comisión para la Igualdad de Género y las 51 (59.3%) iniciativas restantes a otras comisiones legislativas para su dictaminación.

Al igual que en LXII Legislatura, en su mayoría (80%) son propuestas de ley o de reformas presentadas mujeres legisladoras, pero con un importante aumento de las iniciativas de senadores las cuales representan cerca de 20%.

El estatus que registran las 85 iniciativas se desglosa en el Cuadro 5 donde se puede observar que 41 de ellas (48.2%) concluyeron por acuerdo de la Mesa Directiva formulado en cumplimiento al artículo 219 del reglamento del Senado en las sesiones del 3 de noviembre de 2016, 31 de octubre de 2017 y 30 de abril de 2018, mientras que 36 proyectos (42.4%) se encuentran pendientes de dictaminación, de cuales 21 se encuentran en comisión (es) de Cámara de Origen (24.7%), esto en el Senado y 15 en comisión (es) de Cámara Revisora (17.6%), es decir, en Cámara de Diputados.

Asimismo, cuatro iniciativas (2.3%) se ubican en la última fase de trabajo legislativo que corresponde al dictamen de Primera Lectura en Cámara de Origen y cuatro más fueron retiradas (2.3%).

De estas cifras se desprende que la tasa de aprobación de las iniciativas de reforma o propuesta de ley a favor de los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género es bastante baja, observándose que en la LXIII legislatura solamente se aprobó y publicó en el DOF una iniciativa (ver Cuadro 5).

Cuadro 5. Estatus de las Iniciativas sobre derechos de las mujeres y para la igualdad de género presentadas en la LXIII Legislatura

Estatus	Iniciativas	Porcentaje
Retiradas	2	2.4
Pendientes en comisión (es) de cámara de origen (Cámara de Senadores)	21	24.7
Pendientes en comisión (es) de cámara de revisora (Cámara de Diputados)	15	17.6
Con dictamen negativo aprobado en cámara de origen (Cámara de Senadores)	1	1.2
De primera lectura en cámara de origen (Cámara de Senadores)	4	4.7
Aprobadas	1	1.2
Concluidas por Acuerdo de la Mesa Directiva en cumplimiento al artículo 219 del Reglamento del Senado	41	48.2
Total	85	100.0

Fuente: Elaborado a partir de Senado de la República y Sistema de Información Legislativa (SIL).

En cuanto a las temáticas de estas propuestas de reformas, dos fueron centrales en el trabajo de las y los senadores en la LXIII legislatura. La primera corresponde a las iniciativas para combatir la violencia hacia las mujeres en sus distintas modalidades y tipos, con un total de 29 iniciativas (33.7%). Al respecto, es necesario puntualizar que los niveles de violencia en México siguen siendo altos y alarmantes en virtud de que alrededor de 66 por ciento de las mexicanas manifiestan haber sido víctimas de violencia en algún momento de su vida. Entre las iniciativas propuestas en este primer grupo de reformas se encuentran las siguientes:

- Establecer como sujetas de asistencia social a las mujeres en situación de violencia emocional, psicológica, económica, física, sexual, maltrato o abandono. Facultar a la Secretaría de Seguridad Pública en materia judicial y de violencia de género.
- Implementar mecanismos de apoyo y no discriminación a víctimas de violencia.
- Prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.
- Priorizar la expedición de leyes en materia de derechos humanos y violencia contra las mujeres.
- Fortalecer la protección de los infantes, los adultos mayores y las mujeres, así como evitar la violencia familiar y política contra éstas.
- Precisar las atribuciones de la SEGOB en materia de violencia contra las mujeres.
- Implementar mecanismos para garantizar el bienestar de las mujeres y actuar en caso de desaparición.
- Incrementar el número de refugios para mujeres víctimas de violencia. Para ello propone facultar a las entidades federativas para impulsar y apoyar la creación, operación y mantenimiento de refugios para las víctimas, conforme al modelo de atención diseñado por el Sistema Nacional de Prevención en la materia.
- Facultar a los congresos locales para solicitar la emisión de declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres.
- Precisar mecanismos para erradicar la violencia política contra las mujeres y garantizar los derechos políticos de las mujeres.
- Anular una elección cuando la autoridad acredite violencia política por razones de género.
- Prevenir y erradicar la violencia obstétrica contra las mujeres.
- Fortalecer las acciones en contra del acoso y violencia familiar.
- Prevenir y erradicar la violencia familiar.
- Incluir el principio de corresponsabilidad familiar en las políticas para prevenir la violencia contra mujeres.
- Tipificar el delito de acoso sexual en espacios públicos.
- Proteger los derechos de las mujeres víctimas de una violación.
- Prevenir, atender y erradicar la violencia laboral hacia las mujeres.

- Tipificar y sancionar el delito de abuso de autoridad en materia de violencia de género.

El segundo grupo de iniciativas se ubica dentro del derecho al trabajo y los derechos laborales con 17 propuestas de reformas de ley, las cuales tienen los siguientes propósitos:

- Garantizar y/o fortalecer los derechos laborales de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
- Garantizar la lactancia materna de mujeres trabajadoras.
- Proteger los derechos de madres solteras y mujeres embarazadas trabajadoras.
- Garantizar la igualdad de salarios entre hombres y mujeres que presten un mismo trabajo.
- Promover mecanismos para erradicar la brecha de género en el ámbito económico y laboral rural.
- Implementar mecanismos para el acceso de las mujeres trabajadoras a una vivienda.
- Garantizar diversos derechos de las personas que realizan trabajos de cuidado.
- Garantizar el derecho de guarderías para los derechohabientes del seguro social sin distinción de género.
- Ampliar el periodo de descanso que tendrán las mujeres posteriores al parto.
- Garantizar el acceso igualitario de mujeres y hombres a prestaciones de ley a las que tienen derecho.
- Precisar el tiempo de licencia de maternidad y paternidad por adopción.

La paridad de género representa otra de las temáticas incluida en la agenda legislativa con ocho iniciativas con los siguientes propósitos:

- Garantizar el principio de paridad de género en los puestos al interior del Poder Judicial de la Federación.
- Incorporar la paridad de género en materia agraria.
- Garantizar la paridad de género para la postulación de cargos de elección popular. Entre lo propuesto destaca establecer la posibilidad de que las mujeres puedan ser concejalas de los ayuntamientos.
- Garantizar el empoderamiento de las mujeres en órganos de gobierno de entidades paraestatales.

- Garantizar la igualdad de oportunidades para las mujeres en materia de investigación científica y tecnológica.
- Proteger y garantizar los derechos de las mujeres en materia electoral.
- Garantizar los principios de paridad vertical y horizontal entre hombres y mujeres en la elección para la integración de los ayuntamientos.

En el ámbito institucional-administrativo se identifican seis propuestas legislativas con los siguientes fines:

- Crear la Secretaría para la Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres o bien la Secretaría para la Igualdad de la Mujer con distintas facultades.
- Crear unidades y/o dependencias de género dentro de las dependencias y entidades de la APF.
- Establecer mecanismos para el empoderamiento de la mujer en el sector empresarial.
- Establecer que el Programa Nacional de Pesca y Acuicultura deberá contemplar programas y proyectos que promuevan e impulsen el desarrollo de la actividad pesquera de las mujeres.

Un grupo de cinco propuestas de reformas de ley se clasificaron dentro de la temática para la igualdad sustantiva de género persiguiendo los siguientes objetivos:

- Precisar mecanismos en materia de igualdad de derechos entre hombres y mujeres.
- Adoptar una perspectiva de género para promover la igualdad sustantiva en materia económico-financiera.
- Fomentar la igualdad entre hombres y mujeres en relación con sus derechos a la transparencia.
- Garantizar la participación de mujeres en el ámbito tecnológico y científico.

En materia educativa son cuatro los proyectos de ley que se incluyeron, los cuales tienen dentro de sus propósitos el derecho a la educación con perspectiva de género e igualdad; el fomento a la inclusión de mujeres y niñas en áreas de investigación científica, en el desarrollo tecnológico y en la innovación.

En el rubro de derecho a la salud, se identifican cinco iniciativas que se enlistan a continuación.

- Incluir los cuidados de la mujer durante el embarazo, el parto y puerperio, y la promoción de la vacunación durante dicho periodo.
- La reforma la fracción II del artículo 185 Bis de la Ley General de Salud con el objeto de precisar qué se entenderá por uso nocivo de alcohol por mujeres embarazadas.
- Reformas a diversos artículos de la Ley General de Salud con la finalidad de garantizar la protección universal en caso de emergencias obstétricas en cualquier institución del sector salud.
- Establecer que las acciones de anticoncepción que realicen las instituciones de salud tendrán carácter prioritario, particularmente, para la prevención del embarazo en adolescentes y en otras mujeres con alto riesgo obstétrico.
- Fortalecer la protección materno-infantil respecto a la elección del procedimiento del parto e informar a las mujeres embarazadas sobre el derecho que tienen para seleccionar dicho procedimiento, asegurando su libre decisión y la comprensión sobre los riesgos y beneficios.

A estas iniciativas, se suman tres proyectos más que tienen como objeto la incorporación de la perspectiva de género en los siguientes ámbitos:

- En la integración y en las acciones de las entidades paraestatales y en las sociedades anónimas bursátiles.
- En políticas, programas, proyectos y acciones dirigidas al fomento y promoción de la lectura.
- En el Poder Judicial para juzgar con perspectiva de género; para ello propone 1) facultar al Consejo de la Judicatura Federal para incorporar temas relacionados con perspectiva de género en los cuestionarios que deberán resolver los aspirantes inscritos para concursar las plazas vacantes; y, 2) precisar que en las sentencias que emita la SCJN se deberá incorporar dicha perspectiva.

En la LXIII Legislatura se identifican tres proyectos de ley enfocados hacia los derechos de las mujeres tanto rurales como indígenas. Estas iniciativas tienen por objeto:

- La paridad de género en la composición de los comités nacional y regionales de los sistemas-Producto. Para ello propone incorporar en las diferentes carteras, de forma intercalada, hombres y mujeres, en la misma proporción de su participación en la asamblea electiva.
- Implementar acciones para el empoderamiento de las mujeres en condiciones de pobreza o con bajos ingresos.

- Fortalecer los derechos de las mujeres, personas con discapacidad, indígenas y adultas mayores en el medio rural.

Dentro de las propuestas de reforma de ley se identifican dos iniciativas que proponen eliminar la prohibición a las mujeres a contraer matrimonio hasta después de 300 días de la disolución de su anterior matrimonio. Los derechos de las mujeres adultas mayores se incorporaron al trabajo legislativo a través de dos iniciativas:

Establecer la igualdad sustantiva como principio rector en materia de derechos de las personas adultas mayores.

Reforma diversos artículos de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores para incorporar la perspectiva de género (Cuadro 6).

Cuadro 6. Iniciativas sobre derechos de las mujeres y para la igualdad de género presentadas en la LXIII Legislatura

LXIII Legislatura		
Tema	Total	Porcentaje
Violencia	29	33.7
Derecho al trabajo y laborales	17	19.8
Paridad	8	9.3
Administrativo-Institucional	6	7.0
Derecho a la salud	5	5.8
Inclusión de la perspectiva de género	5	5.8
Igualdad de género	5	5.8
Derecho a la educación	4	4.7
Derechos de las mujeres rurales e indígenas	3	3.5
Derechos de las mujeres adultas mayores	2	2.3
Derechos Civiles	2	2.3
Total	86	100.0

Fuente: Elaborado a partir de Senado de la República y Sistema de Información Legislativa (SIL).

En las legislaturas LXII y LXIII se formularon, analizaron, discutieron y aprobaron nueve iniciativas en favor de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Entre las reformas aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación, se encuentran las siguientes:

- Reconocimiento Elvia Carrillo Puerto entregado por el Senado en conmemoración al Día Internacional de la Mujer, a fin de premiar a las mujeres que hayan incidido y destacado en favor de los derechos humanos de las mujeres y de la igualdad de género.
- Incorporación del principio de paridad de género en la CPEUM y en las leyes secundarias electorales.

- Reformas que obligan a los congresos de los Estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a que realicen las adecuaciones necesarias para armonizar la normatividad local con el nuevo entramado constitucional en materia de paridad de género.
- Armonización legislativa de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres con la Ley General para Igualdad entre Mujeres y Hombres ya que observan nombres distintos para el Programa Nacional de Igualdad. Para ello reformaron los artículos 7, 26, y o 30 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.
- Se incorporó la fracción XIX al artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas con la finalidad de que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), coadyuve con la Secretaría de Gobernación y lleven a cabo el seguimiento de las acciones emprendidas por autoridades federales, estatales y municipales para prevenir, proteger, sancionar y erradicar la violencia cometida contra las mujeres indígenas.
- Se adicionó una fracción XII al artículo 36 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a efecto de incluir al titular del Instituto Nacional de las Mujeres en la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y viceversa, la participación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Otra iniciativa tiene como propósito contribuir a la protección de las mujeres que han sido víctimas de violencia a través del impulso y el apoyo de la creación, operación y mantenimiento de refugios para las víctimas. Para lo cual se reforman las fracciones X del artículo 49 y VII del artículo 50 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (véase Cuadro 7).

Cuadro 7. Iniciativa de Ley aprobadas y publicadas en las LXII y LXIII Legislatura del Senado de la República en materia de derechos humanos de las mujeres e igualdad de género

Asunto	Objeto	Proponentes	Turnado a	Estatus
Proyecto de decreto por el que se crea el Reconocimiento -Elvia Carrillo Puerto- y adiciona una fracción V al numeral uno del artículo 56 y adiciona un artículo 56 bis al Reglamento del Senado de la República.	La iniciativa tiene por objeto crear el reconocimiento – Elvia Carrillo Puerto– que será entregado por el Senado en conmemoración al Día Internacional de la Mujer, a fin de premiar a las mujeres que hayan incidido y destacado en favor de los derechos humanos de las mujeres y de la igualdad de género. Entre lo propuesto, destaca: 1) el reconocimiento constará de un busto en bronce de 18 cm y será otorgado, en sesión solemne, en marzo de cada año; 2) se propondrá una terna propuesta por una mujer por los organismos públicos dedicados en la materia, una por la Cámara de Diputados y otra por las organizaciones de la sociedad civil especializadas en dicho ámbito; 3) la terna deberá de ser entregada a la Comisión para la Igualdad de Género entre la segunda semana de julio y la primera semana de noviembre; 4) el dictamen de aprobación emitido por la Comisión será inscrito a sesión de Pleno para deliberar mediante votación, quién será la candidata elegida para recibir el reconocimiento el año siguiente; y 5) la acreedora al reconocimiento será elegida por el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes.	Senadores de Distintos Grupos Parlamentarios Presentada el 28/02/2013	Para la Igualdad de Género	Publicado en D.O.F. el 05-Mar-2013
Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 14 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y el artículo 34 de la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres.	La iniciativa tiene por objeto ampliar el estímulo otorgado a las empresas que hayan aplicado políticas y prácticas de equidad de género dentro de procesos de licitación pública. Para ello propone: 1) precisar que se otorgarán puntos a las empresas que hayan aplicado dichas políticas y prácticas, conforme a la certificación correspondiente emitida por las autoridades y organismos facultados para tal efecto; y, 2) especificar los criterios que habrán de considerarse para la expedición del certificado.	Ana Lilia Herrera Anzaldo (PRI) Presentada el 22/10/2013	Para la Igualdad de Género. Estudios Legislativos, Segunda.	Aprobación en el Senado: 30-Abr.-2014 Publicado en D.O.F. el 10-Nov-2014
Proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de paridad de género en candidaturas a puestos de elección popular (Reforma política 2014).	La iniciativa tiene por objeto precisar diversas disposiciones relativas a la paridad de género en candidaturas a puestos de elección popular. Para ello propone: 1) incrementar al 6% los recursos del financiamiento público ordinario de los partidos políticos para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres; En materia paridad de género considera 2) Las candidaturas a diputaciones locales y federales, así como a senadurías, estarán compuestas por una persona propietaria y una suplente del mismo sexo; 3) Los partidos políticos deberán garantizar en sus procedimientos internos la paridad entre hombres y mujeres en las candidaturas que registren para contender por cargos de elección popular, tanto para legislaturas federales como locales; 4) 50% de las candidaturas registradas ante el INE deberán ser de candidatos propietarios del mismo sexo; 5) Las listas de representación proporcional deberán integrarse por fórmulas alternadas de hombres y mujeres, alternando el sexo que encabece cada una de las listas;	Marcela Guerra Castillo (PRI) Blanca María del Socorro Alcalá Ruiz (PRI) Graciela Ortiz González (PRI) Angélica De la Peña Gómez (PRD) Presentada el 08/04/2014	Gobernación. Estudios Legislativos, Segunda.	Aprobación en el Senado: 14-May-2014-05-14 Publicado en D.O.F. el 23-May-2014

continúa...

Propuestas legislativas en favor de los derechos humanos de las mujeres...

Asunto	Objeto	Proponentes	Turnado a	Estatus
	<p>6) El órgano de dirección estatutario de los partidos deberá establecer una distribución igualitaria de fórmulas de candidatos a diputados en los distritos que considere ganadores, tomando como referencia para ello la elección inmediata anterior, así como en el resto de los distritos;</p> <p>7) Las primeras fórmulas para senadurías de mayoría relativa que registren los partidos tendrá una distribución igualitaria en los 32 estados, por lo que éstas no podrán ser mayores a 32 del mismo sexo; y, 8) referir las sanciones a que se hará acreedor el partido político que no cumpla con las disposiciones de paridad de género. Para tal fin modifica los artículos 78 y 218 – 221 del COFIPE.</p>			
Proyecto de decreto por el que se adiciona y reforman diversos artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en materia político-electoral.	<p>Propone reformar diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para adecuarlo a la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 que obliga a los congresos de los Estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que, a más tardar el 30 de junio de este año, realicen las adecuaciones necesarias para armonizar la normatividad local con el nuevo entramado constitucional.</p> <p>Las adecuaciones consisten en:</p> <p>a) La regulación de la asignación de diputados de representación proporcional; b) Garantizar los derechos de los candidatos independientes;</p> <p>c) La obligación de los partidos políticos de garantizar la paridad de género;</p> <p>d) La procuración de justicia en materia electoral;</p> <p>e) La reelección en el ámbito legislativo y delegacional; y f) La nueva conformación del Instituto Electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral del Distrito Federal.</p>	Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta (PT) Alejandro Encinas Rodríguez (SG) Presentada el 04/06/2014	Ciudad de México. Estudios Legislativos	Aprobación en el Senado: 2014-06-19 Publicado en D.O.F. El 27-Jun-2014*
Proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.	<p>La iniciativa tiene por objeto armonizar la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres con la Ley General para Igualdad entre Mujeres y Hombres ya que observan nombres distintos para el Programa Nacional de Igualdad. Entre lo propuesto destaca facultar al INMUJERES para: 1) señalar en el marco del PND proponga el programa nacional para la Igual entre mujeres y hombres; 2) establecer acuerdos con los tres niveles de gobierno para promover, con la participación entre los sectores social y privado, que se establezcan en el Programa nacional para la igualdad entre mujeres y hombres; y, 3) emitir informes de evaluación periódica para dar cuenta de los resueltos de dicho programa; 4) precisar que el Consejo Consultivo fungirá como órgano de asesoría y consulta en lo relativo al Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Finalmente, modifica la denominación del capítulo VII por el de Cumplimiento del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Para ello reforma los artículos 7, 26, y o 30 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres</p>	Martha Elena García Gómez (PAN) Presentada el 07/08/2013	Para la Igualdad de Géneros. Estudios Legislativos, Primera.	Aprobación en el Senado: 20-feb.2014 Publicado en D.O.F. el 04-Ju -2015
Proyecto de decreto por el que se declara el 28 de mayo como -Día Nacional por la Salud de la Mujer-.	<p>La iniciativa tiene por objeto declarar el 28 de mayo de cada año como el -Día Nacional por la Salud de la Mujer-</p>	Itzel Sarahí Ríos de la Mora (PRI). Presentada el 05/03/2015	Salud. Estudios Legislativos.	Aprobación en el Senado: 30 de abril de 2014 Publicado en D.O.F. el 30-Dic-2015**

continúa...

Asunto	Objeto	Proponentes	Turnado a	Estatus
Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Propone establecer una perspectiva de género en el tema indígena, en el rubro específico de la prevención, atención y erradicación de la violencia. Adiciona una fracción XIX al artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas con la finalidad de que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), coadyuve con la Secretaría de Gobernación y lleven a cabo el seguimiento de las acciones emprendidas por autoridades federales, estatales y municipales para prevenir, proteger, sancionar y erradicar la violencia cometida contra las mujeres indígenas. También se adiciona una fracción XII al artículo 36 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a efecto de incluir al titular del Instituto Nacional de las Mujeres en la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y viceversa, la participación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.	Proponentes Juana Leticia Herrera Ale (PRI) Presentada el 28/11/2013	Para la Igualdad de Género. Estudios Legislativos, Segunda.	Aprobación en el Senado: 2 de diciembre de 2014 Publicado en el D.O.F. el 22-Junio de 2017
Proyectos de decreto por el que se reforman los artículos 49, 50 y 54 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	La iniciativa tiene como objetivo contribuir a la protección de las mujeres que han sido víctimas de violencia a través del impulso y el apoyo de la creación, operación y mantenimiento de refugios para las víctimas conforme al modelo de atención diseñado por el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.	Itzel Sarahí Ríos de la Mora y demás senadoras del Grupos Parlamentario de PRI. Presentada el 16/03/2016	Para la Igualdad de Género. Estudios Legislativos, Segunda.	Aprobación en el Senado el 8 de febrero de 2017. Publicado en el D.O.F. el 19 de junio de 2017

Fuente: Elaboración propia a partir de Senado de la República y Sistema de Información Legislativa (SIL).

Comentarios finales

En las LXII y LXIII Legislaturas se presentaron 161 iniciativas sobre derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género. Las reformas de ley propuestas abarcan distintos temas que van desde los derechos civiles hasta la paridad de género y la violencia política y obstétrica contra las mujeres. Entre las iniciativas se encuentran propuestas de reformas presentadas tanto por senadoras de los distintos grupos parlamentarios como de senadores comprometidos con los derechos de las mujeres y la igualdad de género.

Entre las iniciativas más importantes que se aprobaron en las LXII y LXIII Legislaturas destaca la inclusión del principio de paridad de género en el texto constitucional y en las leyes secundarias electorales. Este hecho representa un gran acontecimiento para las mujeres mexicanas comparado con la conquista al sufragio femenino en nuestro país logrado a mediados del siglo XX (1953) (Peña, 2014).

A pesar de la relevancia que tiene el análisis de las leyes vigentes y las iniciativas de reforma que se han propuesto para fortalecer el marco jurídico nacional para promover la igualdad entre mujeres y hombres, erradicar la violencia y de todas formas de discriminación en contra de las mujeres y las niñas, la tasa de aprobación de las propuestas de leyes presentadas en las LXII y LXIII Legislaturas es muy baja, puesto que de las 161 iniciativas que se presentaron para dictamen solamente se aprobaron y publicaron en el DOF nueve de ellas, es decir, 5.6 por ciento.

En cuanto a los temas pendientes con relación al trabajo legislativo se encuentran, entre otros, los siguientes:

- Legislar sobre las nuevas formas de violencia contra las mujeres y niñas, como es el acoso cibernético, violencia obstétrica, los homicidios de mujeres y niñas, los feminicidios y las alertas de género.
- Concretar en la ley el dictamen sobre la violencia política por razón de género y el proyecto de decreto que la conceptualiza.
- El empoderamiento económico de la mujer, pilar crucial del crecimiento incluyente, sigue siendo un tema pendiente de la agenda legislativa puesto que sólo “...47% de las mexicanas en edad de trabajar son parte de la fuerza laboral, 20 puntos porcentuales por debajo del promedio OCDE; e incluso por debajo ...en empleos que... son informales. Además, las mujeres mexicanas son responsables del 77% del trabajo doméstico no remunerado” (Ramos, 2017: s/p).
- De igual forma, es necesario legislar sobre los derechos de las mujeres migrantes y de la población femenina que se encuentra privada de su libertad, de las madres solteras, de las mujeres indígenas, de las que trabajan en la maquila y de las mujeres que se dedican al trabajo informal o son trabajadoras del hogar.
- Otro tema que requiere de atención especial es el referente a la desigualdad jurídica que enfrentan las mujeres en México debido a la falta de armonización legislativa de los códigos penales y civiles locales que, en reiteradas ocasiones, no incorporan las reformas de las leyes federales. Por lo que es necesario continuar con este proceso inacabado de armonización legislativa en materia de derechos de las mujeres de acuerdo con los compromisos internacionales de derechos humanos asumidos por nuestro país.
- Incorporación de la perspectiva de género en todo el marco jurídico constituye otro de los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano y sobre el cual se legisló en la Cámara de Diputados

en el segundo año de ejercicio de la LXIII Legislatura, aprobándose una iniciativa para modificar el Reglamento Interior de este recinto legislativo con el objeto de incorporar la perspectiva de género en la formulación de las iniciativas que se presentan.

- En particular, se adicionaron los artículos 78 y 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en materia de Perspectiva de Género. Entendiendo, como señala Rodríguez, que esta perspectiva “...es herramienta metodológica que requiere del mayor rigor científico, visibilizar los trabajos y hacer un frente común para que mujeres y niñas de México tengan igualdad de oportunidad, de acceso a la justicia e igualdad sustantiva...” (Rodríguez, 2018:1).

Post Scriptum

El 1º de septiembre de 2018 se instaló la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, después de un proceso electoral marcado por diversos episodios de violencia política contra las mujeres. En esos comicios las mujeres tuvieron un significativo empoderamiento político que en una composición más paritaria de la historia de nuestro país. La Cámara de Diputados se conformó por 48% (241) de mujeres, en tanto que 49% de los escaños (63) en el Senado de la República esta ocupados por legisladoras. En los congresos estatales y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, la paridad de género se ubica en 49% puesto que de los 1,113 legisladores 545 son mujeres (INEGI, 2019b).

Dos de los grandes logros sin precedentes que se han realizado en materia de derechos humanos de las mujeres en la LXIV Legislatura han sido la reforma constitucional en paridad de género (artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115) que asegurará la obligatoriedad de la

[...] mitad de los cargos de decisión para las mujeres en los tres poderes del Estado, en los tres órdenes de gobierno, en los organismos autónomos, en las candidaturas de los partidos políticos a cargos de elección popular, así como en la elección de representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena; además, se incorpora el lenguaje que visibiliza e incluye a las mujeres (INMUJERES, 2019/s/p).

El segundo, lo representa la ratificación del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para proteger el trabajo doméstico en México. Así el Estado mexicano se comprometió a garantizar los derechos laborales de alrededor de 2.4 millones de empleadas y empleados domésticos; donde nueve de cada 10 son mujeres, generalmente pobres, indígenas

o de las zonas rurales del país que han migrado a las ciudades trabajando en condiciones de alta precariedad debido a que México.

Referencias bibliográficas

- Arrieta Ceniceros, Lorenzo y Diego Ramírez Arriaga (2013). “La elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión. Aciertos y desaciertos”, *Estudios Políticos*, núm. 30, 2013. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/41693/37882>
- Barreiro, Line (2017). *Entre las desigualdades y la discriminación de hecho*, *Documentos de Proyectos*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Cooperación Española, Santiago de Chile.
- Bidegain P, Nicole (2017). *La Agenda 2030 y la Agenda Regional de Género. Sinergias para la igualdad en América Latina y el Caribe*, Serie Asuntos de Género No.143, (LC/TS.2017/7/Rev.1), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género (CELIG,2018). Seguimiento de la base de datos de las iniciativas presentadas en el Cámara de Diputados en materia de derechos humanos de las mujeres en la LXIII Legislatura, Cámara de Diputados, Ciudad de México. Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_logro_de_la_igualdad_de_genero/01d_seguimiento_a_iniciativas_y_proceso_de_armonizacion_legislativa/01b_seguimiento_a_iniciativas
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CIAMEG), *Seguimiento de la Base de datos de las Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados en materia de derechos humanos de las mujeres en la LXIII Legislatura*, Cámara de Diputados, Legislatura LXIII. Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_logro_de_la_igualdad_de_genero/01d_seguimiento_a_iniciativas_y_proceso_de_armonizacion_legislativa/01b_seguimiento_a_iniciativas
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CIAMEG, s/f). *Análisis del Informe de México ante la CEDAW, Realidades y perspectivas*, LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados. Disponible en http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_logro_de_la_igualdad_de_genero

- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG). (2010). *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*. México: CEAMEG / LXI Legislatura Cámara de Diputados.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016). *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago de Chile, gráfico I.1, actualizado al 8 de marzo de 2017.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH, 2012). *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y su Protocolo Facultativo*, CNDH, México, D.F.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito Federal (CNDH-DF, 2007), “La Convención Americana de los Derechos Humanos. Herramienta para la defensa de la dignidad humana en México”. Disponible en <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2017/07/Posicionamiento432017.pdf>
- Comisión para la Igualdad de Género (s/f). *Informe de la Comisión para la Igualdad de Género*, varios años, LXII y LXIII Legislaturas, Senado de la República. Disponible en igualdaddegenero@senado.gob.mx
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, s/f), Canadian International Development Agency-Organización de los Estados Americanos (OEA)-Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESEVIC). Disponible en: <http://www.oas.org/es/mesevci/convencion.asp>
- CPEUM (2019). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación. 5 de febrero de 1917. Texto vigente. Última Reforma publicada DOF 20-12-2019.
- Entidad de las Naciones Unidas para la igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) (2018). *ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas*. Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/news/in-focus/women-and-the-sdgs/sdg-5-gender-equality>
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) (2013). *Participación política de las mujeres en México. A 60 años del reconocimiento del derecho al voto femenino*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA Internacional.

- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) (2011). *Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*, ONU-Mujeres, Oficina Regional para México, Centroamérica, Cuba y República Dominicana, México, D.F. Disponible en: <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2011/convención%20pdf.pdf?la=es>
- García Prince, Evangelina (2010). *Agendas legislativas y parlamentarias para el desarrollo de los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe*, División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Ginwala, F. (2002). *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números* (Prólogo). Edición en español. Estocolmo, Suecia: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).
- González Perrett, Diana y Viana Deus, (2015). *Producción legislativa con equidad de género y generacional. Legislatura 2010-2015*, Naciones Unidas sede Uruguay, Montevideo, Uruguay.
- Gutiérrez, I. (2011). *La participación de la mujer mexicana en la vida política de México*. Madrid, España: Fundación Ciudadanía y Valores. Recuperado de <http://www.yumpu.com/es/document/view/13398287/la-participacion-de-la-mujer-mexicana-en-la-vida-politica-de-mexico>
- Instituto Nacional Electoral (INE, 2017). *Paridad de género y derechos políticos*. Disponible en <https://www.ine.mx/paridad-de-genero-derechos-politicos/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2019a). *Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales. Presentación de resultados generales*, INEGI. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnple/2019/doc/cnple_2019_resultados.pdf
- _____ (INEGI, 2019b). *Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales. Presentación de resultados generales*, INEGI. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnple/2019/doc/cnple_2019_resultados.pdf
- Instituto Nacional de las Mujeres (2019). Disponible en <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/paridad-en-todo-50-mujeres-y-50-hombres-en-la-toma-de-decisiones>
- _____ (INMUJERES, 2008a). “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Convención de Belém do Pará”, en *Compilación de los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos de las mujeres*, Cuarta Edición, INMUJERES, México, D.F.

- _____ (INMUJERES, 2008b). “Recomendaciones Generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer”, en *Compilación de los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos de las mujeres*, INMUJERES, Cuarta Edición, México, D.F.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPP, 2014). Diario Oficial de la Federación (DOF), México. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf
- Ley General de Partidos Políticos (LGPP, 2014). Diario Oficial de la Federación (DOF), México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf.
- _____ (LGPP, 2014). Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014.
- López B. Paz (2015). “Sobre las observaciones finales del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer: Algunos avances y desafíos”, en *Coyuntura Demográfica*, Núm.8, México.
- Medina, A. (2010). *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*. México: Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género / Cámara de Diputados LXI Legislatura.
- México en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (CIDH, 2018) Disponible en: http://web.inmujeres.gob.mx/dgaf/normateca/Otros/dhinteramericano/hipertexto/fr_main5.htm
- Naciones Unidas (NU, 2015). *Los derechos de la mujer son derechos humanos*, Oficina del Alto Comisionado en derechos Humanos de las Naciones Unidas, Génova, Italia.
- _____ (NU, 2010). *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer*, NU, Nueva York, ST/ESA/329.
- Peña M. Blanca (2014). “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”, en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, No.14, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A.C. México.
- Ramos, Gabriela (2017). *La equidad de género: una agenda pendiente para la inclusión*, OCDE, México. Disponible en <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/la-equidad-de-genero-una-agenda-pendiente-para-la-inclusion.htm>
- Rodríguez H, Erika (2018). Palabras pronunciadas por la Diputada Erika Rodríguez Hernández, secretaria de la Comisión de Igualdad de Género en la inauguración del *Seminario Debates parlamentarios sobre la igualdad sustantiva y el acceso a la Justicia para legislar con perspectiva de Género*, celebrado en la Ciudad de México el 22 de marzo de 2018.

Disponible en https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/10852/Impulsa_debates_parlamentarios_sobre_igualdad_de_genero
Senado de la República (2018). Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, devuelto para los efectos de la fracción e) del artículo 72 Constitucional, Turno a Comisiones el 7 de febrero de 2018 y aprobado en el Senado el 25 de abril de 2018. Disponible en http://infosen.senado.gob.mx/fichas_tecnicas/index.php?w=4#no-mostrar55
_____ (2016). *Reglamento del Senado de la República*, Senado de la República, México, D.F. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/webcom/docs/RSR.pdf>

Cuarta Parte:
*Temas fundamentales
de la agenda legislativa*

EL FUTURO DEL FUERO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN¹

Introducción

En este trabajo se revisa el futuro del régimen de inmunidades, incompatibilidades y responsabilidades a los cuales pueden ser sujetos los legisladores, los funcionarios públicos federales y locales; situaciones que coloquial e históricamente han sido conocidas en nuestra tradición legal-constitucional bajo las figuras del “fuero” y juicio político respectivamente.

De entrada, cabe señalar que, como lo resaltan diversos especialistas, existe en torno a ambas figuras una falta de precisión conceptual para tipificar a un conjunto variado de conductas asociadas con el desempeño correcto tanto de la función pública como de la representación popular. Entre otros efectos, esta situación ha generado que exista un interés creciente por mejorar las capacidades de control y evaluación global de dichos elementos de la vida parlamentaria y administrativa en los ámbitos judicial y penal, así como que se eleven los niveles de escrutinio de los sesgos político-partidarios que prevalecen en el manejo de recursos y negocios desarrollados alrededor de las esferas del gobierno y el Congreso.

Una demanda cada vez más fuerte de la sociedad es que, en caso necesario, se considere la separación del cargo / nombramiento de quien sea imputado, a partir del desarrollo de un juicio de procedencia en alguna de las siguientes dos modalidades: a) “juicio político” para los funcionarios y b) el llamado “desafuero” para los legisladores, lo que en los hechos se traduce como el retiro de la inmunidad procesal que ampara a sus actividades durante el ejercicio de su mandato. En ambos casos, las condiciones de su funcionamiento han estado fuertemente asociadas a la existencia del régimen de gobierno presidencial y tendrían como propósito hacer valer el principio configurativo de la separación y equilibrio entre las instancias del poder republicano, a partir de la visión original con que fue pensado por los integrantes de la Constituyente de 1917. (Marván, 2017; Romero Apis, 2008; Alcántara, García Montero y Sánchez, 2005a y 2005b)

1 Doctor en Estudios Sociales. Profesor-Investigador Titular “C”, Departamento de Sociología. UAM-Iztapalapa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (México). Contacto: alar@xanum.uam.mx

Con base en el anterior comentario, resulta entonces pertinente hacer un básico acercamiento de corte comparativo para ubicar la importancia con que este debate debe ser visto a la luz de acontecimientos relevantes como los experimentados dentro de la región latinoamericana, donde las relaciones entre las instancias Ejecutivo-Legislativo han culminado en situaciones de conflicto e ingobernabilidad que se remiten tanto a la destitución y / o procesamiento penal de varios mandatarios, algunos de ellos situados dentro de acciones pensadas abiertamente para inhibir la continuidad de dichos políticos.

A partir de este atisbo regional, resulta plausible pensar que se podría discutir con más precisión la naturaleza con que el futuro del fuero constitucional pueda verse en la circunstancia mexicana, especialmente a la luz de las diversas posturas surgidas desde la pasada administración sexenal de Enrique Peña Nieto, durante la cual se desató una fuerte demanda por generar acciones inmediatas en contra del crecimiento de la corrupción dentro del sistema político, y como ello implicó la introducción de un conjunto de iniciativas legislativas desde ambas cámaras del Congreso mexicano, con el objeto de responder así a dichas críticas emitidos desde la sociedad civil.

Por ello, la intención de este ejercicio pretende entonces incluir algunas consideraciones sobre el estado que guarda la cuestión, sobre todo a partir de recuperar la iniciativa que en torno a esta materia hizo llegar el Ejecutivo federal encabezado por Andrés Manuel López Obrador al Senado de la República con fecha 4 de diciembre de 2018, misma que se suma a las 2 minutas que fueran aprobadas por la Cámara de Diputados (la primera hacia el final de la pasada integración parlamentaria el 19 de abril de 2018, así como una posterior con fecha del 27 de noviembre de ese mismo año), con lo cual resulta plausible pensar en que los esfuerzos institucionales que se han invertido al menos durante la década más reciente (por ejemplo, las asociadas con el desarrollo del Sistema Nacional Anticorrupción para modificar el contexto de impunidad dentro de la administración pública), también pueda tener un equivalente para modificar las tendencias negativas que hoy día se mantienen con respecto a los cargos de tráfico de influencias y desvío de recursos que se le atribuye al Congreso mexicano en asuntos tan delicados como la conformación del presupuesto gubernamental y otras áreas de la gestión pública.

¿En qué punto nos encontramos?

En el caso concreto del juicio político, las tendencias recientes en América Latina se orientan a controlar en forma más rigurosa la acción del Ejecutivo por parte de los Congresos, lo que ha derivado en el surgimiento de los llamados “golpes legislativos”, en donde las previsiones constitucionales de cómo resolver las crisis políticas entre los poderes tienden a confundir el uso prudencial y preventivo de los mecanismos del control al poder (por ejemplo, las preguntas parlamentarias, el requerimiento de comparencias o incluso la formación de comisiones / comités de investigación), con el uso extremo de instrumentos de abierta implicación política, como la moción de censura y la deposición inmediata del gobernante si éste pierde la confianza del Congreso, como acontece más comúnmente en el contexto de los sistemas de gobierno parlamentario, pero que dentro de América Latina se ha venido profundizando a partir de la construcción de experiencias como los gobiernos de gabinete y la expansión de atribuciones a favor de “parlamentarizar” más los diseños constitucionales en la región, lo que ha derivado igualmente en una mayor pluralidad, así como en la presencia de contrapesos políticos expresados en la idea de institucionalizar las dinámicas de negociación de acuerdos informales de votación dentro de las Cámaras, para llegar entonces a los llamados “gobiernos de coalición”, con los cuales se pretende dar mayor estabilidad a situaciones de poder fragmentado como producto mismo de las decisiones electorales, muchas de las cuales no han permitido consolidar hasta ahora las expectativas con que los cambios de régimen y las expectativas democratizadoras vinieron asociadas con ellos. (Valadés, 2017)

En este sentido, la paradoja de las transiciones políticas es tener que asumir ahora tanto su insuficiencia como su distorsión e incluso agotamiento, lo cual ha abierto la puerta al retorno de los populismos sociales y los liderazgos “fuertes”. Como resultado de lo anterior, se detona la activación de los poderes del Jefe de Estado para tomar conocimiento del conflicto, conminar a la búsqueda de un nuevo acuerdo de integración de las fuerzas políticas que obtenga la confianza del pleno congressional, a efecto de evitar el decreto de la disolución anticipada de la legislatura y, por tanto, tener que llamar a la realización de nuevas elecciones generales. En esa dirección se han orientado diferentes trabajos de autores como Linz, Nohlen y Sartori entre otros desde los inicios de la transición democrática en América Latina de los años 80 y 90 del siglo pasado. (Pérez Liñán, 2009)

Como ya se mencionó, la tendencia creciente a “parlamentarizar” al Poder Ejecutivo en la región con figuras como el gobierno de coalición

o el gobierno de gabinete, (a las que México se sumó con las reformas político-constitucionales de 2012 y 2014), ha abierto escenarios en los que el necesario control de la gestión pública (tanto en los planos administrativo como legislativo) se traslapa con la problemática política, volviéndose un tema muy complicado para el desarrollo de nuestra institucionalidad democrática, como ha ocurrido en el presente siglo, con países como Honduras (Zelaya), Paraguay (Lugo), Guatemala (Pérez Molina), Brasil (Rouseff) o Perú (Kuczynski), donde los mandatarios fueron separados del cargo como producto del enjuiciamiento político por parte del Congreso. (Casar, et. al. 2017)

Estos ejemplos son distintos de los conflictos derivados de los procesos judiciales a posteriori que han tenido ex mandatarios por casos de corrupción o abuso de poder, como ocurrió recientemente en El Salvador (M. Funes), Panamá (R. Martinelli), o incluso en Ecuador (R. Correa), Brasil (Lula) y Argentina (C. Fernández de Kirchner), aunque estos últimos casos han estado más vinculados con el propósito de inhabilitar posibles aspiraciones reeleccionistas.

Un tercer bloque de casos se puede ver por ejemplo con dinámicas más críticas con regímenes que están enfrentando situaciones abiertas de confrontación y resistencia social como la que atraviesan a casos como Nicaragua (D. Ortega) o Venezuela (N. Maduro). En este sentido, la precariedad y debilidad de las democracias regionales muestran realmente a muy pocos países que puedan presumir de una estabilidad institucional expresada ya sea por su continuidad y respeto a los resultados electorales, así como a la relación fuerte que se muestre en las instancias Ejecutiva y Legislativa.

En este contexto, vale entonces la pena considerar el caso mexicano desde esta óptica dual que distinga entre el control de gestión con que se sustenta el juicio de procedencia con implicaciones penales durante el ejercicio del cargo o función (fuero); y por otra parte, ubicar las condiciones de responsabilidad política y penal que pueden derivar al término de la actividad del funcionario o legislador.

Delimitando el alcance actual del “fuero constitucional” en México

Desde el nacimiento de nuestros modelos de organización y gobierno en el siglo XIX, el tema de las facultades y prerrogativas asociadas con los legisladores / funcionarios fue colocado sobre la mesa como un argumento de exigencia popular a efecto de reducir los privilegios e influencias que

podrían ejercer por el simple acceso al ejercicio del poder público (Eraña, 2013, Mora, 2001).

Por otra parte, dentro de las condiciones en las que se esperaba instaurar dinámicas de control y supervisión entre las instancias del poder republicano, tener espacios de verdadera deliberación y autonomía frente a los titulares de los ejecutivos republicanos (y desde luego frente a las instancias monárquicas, por mucho que ambas estuvieran ahora delimitadas por las nacientes constituciones políticas), no era óbice para olvidar la necesidad de fijar una frontera que impidiera la persistencia de acciones arbitrarias que atentaran contra la integridad física o la libertad de expresión de los legisladores (Aragón, 2002; Tosi, 1998; Huerta, 1998).

Dichas previsiones de protección también comenzaron a ser requeridas y extendidas hacia los altos funcionarios de la administración pública, en este caso contra proceder que fueran calumniosos o indebidos con respecto a sus actividades y decisiones administrativas, provenientes no sólo desde la oposición sino del propio gobierno, muchas veces animado a tomar venganza o bien inhabilitar a potenciales adversarios acusándolos sin mayor fundamento a efecto de impedir su participación política como candidatos a puestos de elección popular (Enríquez, 2009).

Para los propósitos de este trabajo, se acota el análisis a revisar las capacidades del Congreso en lo relativo a “enjuiciar” (existe un amplio debate sobre si lo que inicialmente es la calificación estimativa de un dictamen o declaración técnica hecha por la Sección Instructora de la Comisión Jurisdiccional tiene o no un alcance de juicio formal y material, cosa que compete más a la instancia judicial propiamente dicha), donde el pleno del Congreso determina mediante una votación apoyar o no dicho dictamen elaborado a partir de la solicitud de separación del cargo recibida y sustentada por los elementos presentes de la denuncia respectiva para determinar si procede o no la separación del cargo. En este sentido, desde el punto de vista de la teoría del control, tendríamos que valorar con mayor claridad, la naturaleza directa o difusa que un acto de esta naturaleza posee, tanto en su legitimidad como en los efectos suspensivos o de plena anulabilidad que posee sobre la situación del legislador o funcionario como tal. Esto es, si el imputado pueda o no regresar a la función en caso de no ser hallado culpable con respecto a su desempeño. (Nogueira, 2006; Aragón, 2002; Huerta, 1998).

Sin embargo, lo que convierte a este procedimiento en un verdadero juicio (aunque de tipo estimativo, incidental e indirecto, ya que sus consecuencias implican poner al legislador o funcionario a disposición de la autoridad respectiva para que ésta determine en definitiva la responsabilidad

del imputado), tiene que ver con que la Sección Instructora ejerce en los hechos tareas propias de investigación donde en su momento, la parte acusada tiene derecho a comparecer y defenderse por sí misma o por vía de un tercero ante el Pleno de la Cámara, una vez que se ha definido éste como jurado a partir de aceptar, en su caso, el dictamen que le fuera previamente presentado por la Sección Instructora (Gutiérrez, 2017; Martínez, 2008).

De esta manera, escuchadas a las partes, la votación requerida para proceder en manera afirmativa se obtiene por la mayoría simple de los miembros presentes sin quiebra del quórum (con lo cual puede darse entonces un umbral de votación efectiva muy bajo de 126 contra 125, en un caso de existir el límite mínimo de quórum para el desarrollo legal de una sesión del Pleno, que es de 251 diputados presentes). De esta manera se determina entonces el estatuto del funcionario o el legislador según sea el caso, remitiéndonos de primera instancia a los artículos: 14, 20, y 25 a 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.

A lo ya señalado en el párrafo anterior, el juicio de procedencia se complementa con base en las reglas marcadas en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, en lo relativo de que quienes sean hallados responsables de las conductas que les son imputadas, podrán ser puestos a disposición de las instancias judiciales, quienes, a su vez, revisarán los alcances de dicha responsabilidad conforme a la acusación realizada, de acuerdo con lo establecido, actualmente, en el Código Penal Federal y las demás disposiciones legales que competan al caso (Gutiérrez, 2017; Martínez, 2008).

En buena medida, la presencia de estas disposiciones ha permitido el desarrollo complementario de los mecanismos de control conocidos bajo el concepto general del régimen de impedimentos e incompatibilidades, mismos que deben ser ubicados como todos aquellos actos y procederes que restringen de manera expresa la comisión de ilícitos o abusos con base en la presencia de algún conflicto de interés o cabildeo de negocios propios o ajenos de los cuales el legislador pueda beneficiarse o beneficiar a terceros justo por el ejercicio de su encomienda (Cárdenas, 2006; Burke, 1994).

Este tema en lo particular se ha centrado en la preocupación creciente por definir cuáles son los conflictos de interés que deberían ser declarados por los funcionarios públicos (y por ende ahora también por quienes integran las cámaras legislativas), no sólo desde el momento que asuman sus cargos, sino incluso a partir de que se postulen a los mismos). La elevación de los estándares asociados con este tipo de acciones ha sido un elemento que incluso ha derivado en la necesidad de mejorar la legislación electoral, por ejemplo.

Hasta fechas no muy lejanas, este punto no había sido esclarecido en forma adecuada en el marco propio de la interpretación legal-constitucional, por cuanto se discrepaba si la suspensión de garantías (y por ende la posibilidad de ejercer el sufragio activo/pasivo, esto es, votar, ser postulado y en su caso electo) aplicaba por el simple hecho de estar bajo proceso judicial o bien únicamente hasta el momento en que se dicte una sentencia condenatoria.

No obstante, se tienen situaciones extremas como la del caso del diputado federal Julio César Godoy, electo en el año 2009, pero que fue inicialmente impedido para acceder al cargo debido a que enfrentaba una orden de aprehensión por narcotráfico. Sin embargo, éste, pese a obtener un amparo de la justicia federal unos meses después, tuvo que ser introducido en forma clandestina a la Cámara de Diputados para que pudiera tomar protesta, y con ello se le pudiera dotar de inmunidad parlamentaria, aunque posteriormente se le iniciaría el juicio de procedencia respectivo a efecto de desproverlo de su condición como legislador. (Ríos, 2010) ²

Lo anterior pone en evidencia las deformaciones y mala fama pública que la figura del fuero posee, como un elemento que ha permitido que prevalezca un régimen de corrupción, impunidad y tráfico de influencias gracias al uso incorrecto que se hace de la función por parte de los legisladores, así como de la ambigüedad y discrecionalidad con que se actúa en estas situaciones, que terminan en el ámbito de la discrecionalidad política selectiva en lugar de seguir el debido proceso judicial sin restricciones. (Cerdio, 2006)

No podemos detenernos en una relación puntual de todos los casos que ejemplifican esta situación en tiempos recientes, pero queremos referir el proceso de desafuero celebrado en el año 2005 del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, que fue suspendido por el desistimiento de la acción penal por parte de la PGR dado el contexto hartado complicado en que se colocaba al país en el marco de la entonces

2 Otro caso más reciente, ocurrido en la actual LXIV Legislatura, involucró al senador chiapaneco Noé Castañón Ramírez (originalmente electo bajo las siglas del PRI y ahora integrante de la bancada del Movimiento Ciudadano), a quien la presidencia del Senado en un primer momento le impidió tomar protesta debido a la situación jurídica irregular que guardaba con motivo de una situación de violencia familiar, y ello derivó en una sentencia del TEPJF (SUP-JDC-498-2018) que orientó al Senado a tener que tomarle la protesta respectiva al considerar que el caso no se encuadraba dentro de los supuestos de suspensión de derechos políticos que le impidiera por tanto asumir dicho cargo. Disponible en: https://www.te.gob.mx/informacion_jurisdiccional/sesion_publica/executoria/sentencias/SUPE-JDC-0498-2018.pdf

cercana contienda presidencial del año 2006, pese a que a López Obrador (quien compareció ante el Pleno de la Cámara de Diputados) se le quitaría el fuero por votación mayoritaria; e incluso éste se presentaría ante la autoridad para ser recluso con la idea de llevar confinado su juicio en esa condición, pero ello fue impedido por el depósito de la fianza respectiva hecho por la entonces legisladora Gabriela Cuevas del Partido Acción Nacional, en virtud de que el gobierno de Vicente Fox estaba convencido de que mantenerse en la cárcel le iba a otorgar el triunfo en las elecciones. (López, 2005).

Este proceso, como sabemos, terminó siendo paradigmático para casos similares bajo la idea de intentar el desistimiento de adversarios para competir a cargos públicos. Pero al mismo tiempo, las experiencias de juicio político se han revitalizado a partir de los intentos de proceder directamente sobre gobernadores en ejercicio como los casos de Javier Duarte (Veracruz), César Duarte (Chihuahua), Humberto Moreira (Coahuila) o Roberto Borge (Quintana Roo), aunque éstos, al final, únicamente tuvieron avances más sustanciales en sus pesquisas hasta después de haber dejado el cargo.

De ahí que gracias a las investigaciones desarrolladas por la Auditoría Superior de la Federación y a algunas organizaciones sociales, se pudo construir y proponer en el marco de la Cámara de Diputados, la aprobación de una iniciativa de reformas constitucionales en la materia, misma que hasta ahora ha esperado su revisión en calidad de minuta, dentro de la colegisladora senatorial. Paso entonces al desarrollo de dicha propuesta con la pretensión de ponderar el alcance y la pertinencia de su contenido, pero la cual tendrá ahora que sumarse, como se indicó al inicio de esta reflexión, a las propuestas que más recientemente han surgido por parte del Ejecutivo federal y en ambas cámaras dentro de la actual LXIV Legislatura.

La minuta del 19-4-18. Alcances y viabilidad

Al término del segundo periodo de la 63 Legislatura del Congreso de la Unión, dentro de la Cámara de Diputados se dio el proceso de discusión y aprobación de una iniciativa de ley que tiene como propósito, emprender la reducción y eliminación en su caso, de las previsiones actuales que mantienen al referido esquema de inmunidades para parlamentarios y funcionarios públicos, especialmente destacado en el caso de las condiciones

en las cuales puede ser imputado el Presidente de la República durante la duración de su mandato.³

De forma sintética, la iniciativa aprobada en el mes de abril de 2018 abarca de manera conjunta modificaciones a 8 artículos de la Carta Magna, en este caso los artículos 17, 61, 74, 108, 110, 111, 112 y 114. En primer término, el decreto determina, en el artículo 17, que ninguna persona podrá ser privada de su libertad por motivo de conductas como difamación, la columna y la injuria, si bien con esto no debe entenderse que estas acciones no puedan ser motivo de litigio u sanción pecuniaria y / o de índole administrativa. Esto sin duda es un elemento que pretende reforzar el marco de la inmunidad que deben gozar los legisladores en materia de libertad de expresión. Sin embargo, cabría considerar como poco afortunada su redacción, en el sentido de que las conductas señaladas puedan ser ahora entendidas en un ámbito de excesos que pudieran demeritar la calidad del discurso, el debate y la deliberación con que se desarrollen las actividades camerales, por lo que se tendría que estar atento a poder complementarla con disposiciones reglamentarias precisas en materia del alcance de las declaraciones, posicionamientos, alusiones, interpelaciones e intervenciones que sean realizados por las / los legisladores.

De hecho, este aspecto hay que contemplarlo como una situación que no se aplicaría únicamente dentro de los recintos parlamentarios, sino también como parte de los códigos de conducta con que los legisladores deben guiarse respecto a su interacción con el resto de la ciudadanía, y ésta, también por extensión, se asume que se beneficia de dicho principio, por ejemplo, en temas torales como la libertad de medios o el derecho de réplica.

Por su parte, la propuesta de modificación del artículo 61 se deriva de lo señalado con respecto del artículo anterior, por cuanto se transforma el concepto de inviolabilidad de las opiniones de los legisladores (que venía siendo entendida como inmunidad procesal en materia de libertad de expresión) y se elimina en forma concreta la expresión “fuero constitucional” en tanto se releva a los presidentes de las cámaras de su obligación de vigilar el cumplimiento de la misma, sólo manteniendo la disposición de que éstos deben velar por la integridad de los recintos parlamentarios.

3 Cabe indicar que este proceso intentaba retomar de alguna manera, el debate inconcluso que había dejado la aprobación con fecha del 5 de marzo de 2013, de un proyecto similar (pero que quedó detenido en el Senado de la República a partir de su recepción el 7 de marzo de ese mismo año), que proponía incidir en los artículos 61, 111, 112 y 114 de la Constitución Política.

Como se ha resaltado a partir de la opinión de los tratadistas, la expresión “fuero constitucional” resulta ambigua, ya que, en su sentido restringido marcado por el artículo en comento, estaría sólo infringiendo precisamente al marco de la libertad de expresión del legislador y no a todas sus actividades. Es por ello importante destacar que dicha reforma permite valorar la idea por desaparecer un concepto ambiguo y procurar acotarlo a un propósito más específico como se valora fue diseñado desde el propio Constituyente de 1917. (Marván, 2017)

Por otra parte, se destaca como rasgo central de lo aprobado en el artículo 74 constitucional, su intención por eliminar el texto de la fracción V, mismo que aludía a la atribución indicada a la Cámara de Diputados de que emprendiera el juicio y declaración de procedencia con respecto a los delitos cometidos por los funcionarios públicos con base en lo que se dispone en el artículo 111 y de los propios legisladores en lo marcado por el artículo 110.

De esta manera, la Cámara de Diputados se desliga de intervenir judicialmente en situaciones penales que, de suyo, compete desahogarlas al Poder Judicial, a partir de las denuncias que puedan ser recibidas por parte de la ciudadanía o que sean producto de las labores de revisión, rendición de cuentas, control o auditoría que surjan desde el régimen de las responsabilidades de los servidores públicos. Y esta expectativa se complementa con la inclusión del mandato expreso dentro de la redacción del artículo 108 de la Constitución, de que los servidores públicos de las entidades federativas, los municipios y la Ciudad de México no disfruten de inmunidad alguna y por tanto, no haya necesidad de promover juicio de procedencia alguno ante dicha instancia.

Este elemento resulta sustantivo para armonizar plenamente dicho tratamiento a lo largo y ancho del país, considerando que, por iniciativa propia, algunas entidades ya han venido legislando la desaparición del fuero, situación que abarca no sólo a los servidores de los tres poderes, incluidos gobernador, magistrados y presidentes municipales, sino a los legisladores locales, como en los casos de Jalisco, Nuevo León, Baja California, Guanajuato, Coahuila, Hidalgo, Campeche, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Yucatán, San Luis Potosí y Ciudad de México, mientras que aún se maneja de manera parcial en Morelos (exceptuando al gobernador y los diputados locales) y Veracruz (exceptuando a los diputados locales, magistrados y fiscal del Estado). En el resto del país sigue presentándose un claro retraso en este aspecto. (Casar, et. al. 2017)

En consecuencia, el cambio aquí aprobado no puede ser visto al margen de las implicaciones que deberá tener para la ley secundaria en la

materia y todos aquellos ordenamientos que se asocien con definir las incompatibilidades y prohibiciones que dichos funcionarios deben observar en el desempeño de sus tareas. Pero, a su vez, ciertamente obliga a valorar que la iniciativa pudiera ser aprovechada para precisar con más firmeza, las condiciones de incompatibilidad que deben regir al desempeño de la función pública en todos los ámbitos territoriales, instancias de gobierno y representantes populares electos.

De manera más puntual, el asunto se torna particularmente sensible debido a los elementos dispuestos por la reforma aprobada con respecto al ámbito de responsabilidades con el cual el presidente de la República puede ser imputado durante su mandato, al eliminarse primero del artículo 108 la tipificación de la traición a la patria y los delitos del orden común como las responsabilidades concretas con las que podría ser imputado, lo que de suyo marcaba con claridad un nivel muy alto de inmunidad. En este caso, la iniciativa 19-4-18 advierte ahora que el presidente de la República se ubicaría con claridad en el marco de los altos funcionarios y los legisladores federales que ya se encontraban incluidos en la redacción actual del artículo 110 como sujeto de juicio político, lo que adicionalmente, se refuerza con la propuesta de garantizar la homologación del procesamiento judicial para todos los altos funcionarios y legisladores, incluida en la sección final de la redacción de lo que sería el artículo 111 de la iniciativa reformadora.

De manera particular, esto implica que se deberán hacer los ajustes correspondientes en la materia dentro del Código Nacional de Procedimientos Penales y en el Código Penal Federal, precisamente para proteger la aplicación del debido proceso y los alcances de la actuación misma de las instancias de procuración e impartición de la justicia, sin incurrir en desvíos como la privación ilegal de la libertad, la suspensión o separación del cargo sin una debida condena o bien no haya terminado la encomienda respectiva. Y en caso de ser condenado, no tendría derecho a indulto.

Sin embargo, hay un elemento adicional importante que se refiere al tema de la exigibilidad temporal mínima aplicable para poder ser vinculado a un proceso de dicha naturaleza, y que dentro de la iniciativa, en su artículo 114, se señala que no podrá ser inferior a un periodo de 3 años, aspecto que puede considerarse bajo, por lo que aquí cabría considerar extenderlo al menos a 6 o 12 años, con la pretensión de evitar que los funcionarios o legisladores puedan ser encubiertos desde el propio Congreso o bien desde la lentitud de las instancias judiciales, y más ahora con la situación de la reelección de presidentes municipales y legisladores locales

electos después de 2015, y de la que comienza a operar desde 2018 para los legisladores federales.

Recordemos, por otra parte, que la única acción históricamente documentada al respecto es la emprendida por el entonces IFE para declarar la intervención inadecuada del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa durante los comicios federales de 2009, con la expedición de cartas a la ciudadanía en periodo de campaña bajo el contexto de que en varias entidades se habían enfrentado desastres naturales, pero lo cual se terminó calificando como un uso indebido de los recursos públicos con una potencial intención proselitista a favor del Partido Acción Nacional. En virtud de que, como ocurre hasta el momento, no hay descripción alguna de sanciones concretas (ni de tipo penal o administrativa) que deberían aplicarse, en el caso referido cabe recordar que Calderón sólo recibió un apercibimiento sin consecuencia alguna que lo inhabilitara para un desempeño posterior en el servicio público o para ser postulado a un cargo de elección popular con la obvia excepción de la propia presidencia de la República.

Y tampoco podemos sustraernos a los esfuerzos recientes que se derivaron de las investigaciones abiertas en torno al presunto enriquecimiento ilícito del presidente Enrique Peña Nieto a partir de la polémica suscitada por la llamada “Casa Blanca”, y que lateralmente también llevaron a implicaciones de recepción de sobornos durante su campaña electoral para funcionarios cercanos a su entorno, como el secretario de Hacienda, Luis Videgaray o el director de Pemex, Emilio Lozoya Austin por la empresa brasileña Odebrecht, situaciones todas que terminaron por ser sobreesídas tanto por la Secretaría de la Función Pública como por la entonces PGR a través de la FEPADE, a efecto de evitar que pudiera darse una potencial ruta hacia la conformación de juicios políticos para estos casos y otros similares.

La iniciativa fue procesada en el pleno de la Cámara de Diputados a partir del dictamen que le fuera remitido por la Comisión de Puntos Constitucionales con el voto aprobatorio en lo general de 370 votos a favor, con cero en contra y cero abstenciones. En la discusión en lo particular, una vez desahogadas las reservas presentadas por diversos grupos parlamentarios, fue considerada afirmativa con el voto de 347 diputados, con cero en contra y cero abstenciones. (Cámara de Diputados, 2018 c y d). En los términos finalmente aprobados fue remitida al Senado de la República y recibida como minuta el 24 de abril de 2018, en cuyo carácter se ha mantenido hasta el presente. (Cámara de Diputados 2018a y Cámara de Senadores, 2018a).

La minuta del 27-11-18 y la iniciativa presidencial del 4-12-18. ¿Agregan algo nuevo a la discusión?

Desde la época de las campañas electorales de José López Portillo o Miguel de la Madrid Hurtado, ningún otro aspirante ganador de la presidencia de la República como aconteció con Andrés Manuel López Obrador había colocado tan en el centro de su propuesta de gobierno el tema de la corrupción como explicación o causa central de los problemas generales que aquejan a la Nación. Pero no obstante ello, las situaciones que han derivado de manera posterior han arrojado serias dudas en torno a cuáles serían los mecanismos sustantivos para hacer cumplir dichos compromisos de campaña, a partir no sólo de lo emitido en el discurso de toma de posesión, sino de las alocuciones diarias que ha ofrecido a la opinión pública desde el comienzo de su mandato, por cuanto ha manifestado su intención de no generar proceso de responsabilidad alguno de inicio ni a los ex presidentes (salvo que así se lo determine el resultado de una consulta de alcance nacional) o a funcionarios relevantes de dichas administraciones, a efecto de facilitar una suerte de borrón y cuenta nueva, evitando así un desgaste innecesario para su propia administración, bajo el entendido de que la puesta en marcha de controles y sanciones más efectivas podrán corregir y evitar la repetición persistente de dichos comportamientos.

Sin embargo, dicha actitud se ha interpretado por sus principales opositores (especialmente quienes conformaron la alianza partidista Por México al Frente, integrada por el PAN-PRD-MC) como la manifestación de que hubo algún tipo de negociación o “pacto de impunidad” con el cual, la actual administración optó por dejar de perseguir a la presidencia encabezada por Enrique Peña Nieto, a cambio de no tener obstáculos en el reconocimiento de su triunfo electoral e incluso descarrilar las aspiraciones del candidato Ricardo Anaya mediante la apertura de una investigación asociada con un presunto enriquecimiento ilícito. Desde luego que este tipo de afirmaciones sólo quedaron en el ámbito especulativo, aunque en los hechos, la no generación de este tipo de acciones de responsabilidad ha significado un punto muy criticado hasta el momento al gobierno liderado por Morena.

De esta manera, resulta relevante rescatar el hecho de que en la actual LXIV Legislatura se haya intentado retomar el tema pendiente relativo a la normatividad del fuero y las responsabilidades de los legisladores y funcionarios públicos. Derivado de dichas preocupaciones, el Pleno de la Cámara conoció y votó el 27 de noviembre de 2018 una nueva propuesta de dictamen generada desde la Comisión de Puntos Constitucionales,

misma que pretendía introducir modificaciones a los artículos: 38, 61, 74, 108, 111 y 112, en la cual se condensaron sendas iniciativas promovidas por separado a cargo de legisladores del MC, PES, Morena y PRD. Esta situación implicaba de alguna manera, dejar a un lado la propuesta de la minuta del mes de abril, pese a que hubo proposiciones con punto de acuerdo desde la Cámara de Diputados (como el emitido por el partido Movimiento Ciudadano el 4 de septiembre de 2018), exhortando a que el Senado “descongelara” la minuta y la pusiera a votación (GPMC, 2018).

La nueva iniciativa presentaba serios contrastes si se le compara con su precedente, como por ejemplo, el intento de modificar la fracción segunda del art.38 constitucional en lo relativo a vincular la suspensión de derechos no a las condiciones de condena en firme, sino por la simple vinculación a proceso penal, lo cual era un evidente retroceso en materia de derechos humanos, especialmente en lo relativo al principio de presunción de inocencia, y por los tintes que dicha propuesta implicaba en cuanto restaurar los mecanismos de control o intimidación política a las postulaciones partidarias en periodos electorales.

En lo relativo al artículo 61, la iniciativa reiteraba el criterio de explicar la defensa expresa de las propuestas, opiniones y votos que hagan los integrantes del Congreso durante su encargo, por las cuales nunca podrán ser reconvenidos ni procesados. Y por otra parte, en el mismo artículo se propone precisar el cambio de la expresión “fuero” por la de “inmunidad” constitucional de los legisladores como tarea de la presidencia.

En la parte relativa al artículo 74, fracción V, el proyecto deroga de lleno toda la fracción, a efecto de omitir la responsabilidad de la Cámara de Diputados en materia de conocer y declarar responsabilidad penal en materia de los juicios políticos que se le formen a los funcionarios públicos, conforme lo estipulado hasta ahora en los artículos 110 y 111 de la propia Constitución.

En lo relativo al artículo 108, la propuesta se orienta a precisar que el presidente de la República será sólo responsable durante su encargo, en los términos señalados en el artículo 111 (en la versión actual se remite al tema de la traición de la patria y los delitos del orden común), el cual le coloca en posición de inmunidad durante su encargo, salvo sentencia condenatoria, al igual que los legisladores, ministros de la Corte, los consejeros y magistrados electorales, y el Fiscal General de la República. Y derivado de ello, no pueden ser sujetos a privación o restricción de su libertad o inmunidad lo cual, en caso de darse, sería recurrible ante la SCJN.

Con ello, se retoma la idea de que los funcionarios locales sólo pueden ser imputables por delitos del orden federal, por lo que los ordenamientos

locales deberán tipificar en sus propias constituciones los delitos por los que puedan ser procesados. En ningún caso puede proceder el indulto y se establece que en los delitos y sanciones penales de daño patrimonial / económico se fijarán sanciones que correspondan resarcir hasta tres tantos, el monto con que se haya dañado al patrimonio público. La inmunidad no se retirará si las sanciones son de orden civil o administrativo salvo que impliquen arresto se ejecutarán al término del encargo.

Y en lo que respecta al artículo 112, se define que los funcionarios públicos separados de su encargo por un proceso penal no pueden recuperarlo a menos que haya sentencia revocatoria proveniente de las propias instancias judiciales. Y esto no lo exonera ni protege en caso de que haya prestado la protesta para desempeñar otro encargo.

En su votación ante el pleno, y habiéndose discutido las reservas respectivas, sólo pudieron quedar aprobadas las propuestas relativas a los artículos 61, 74 y 108. En este último caso, la situación es paradójica, porque a partir de su redacción aprobada, ello remite a que las causales y condiciones explícitas por las cuales el presidente de la República pueda ser procesado quedaron imprecisas al no haberse aprobado el artículo 111. (Cámara de Diputados 2018b y Cámara de Senadores, 2018b).⁴

A partir de dicha situación inconclusa dejada por la propuesta del 27 de noviembre, la presidencia de la República remitió al Senado una iniciativa que asume precisar la ambigüedad dejada por la anterior, misma que se atiene a precisar los alcances de los artículos 108 y 111, regresando más adecuadamente a singularizar las condiciones propias con que el presidente de la República pueda ser responsabilizado durante su encargo, delimitando ello a los delitos electorales (que se hallan tipificados en la ley general respectiva), pero asumiendo una lectura más difusa en lo relativo a lo que se indica como traición a la patria, actos de corrupción y los delitos graves asociados con el segundo párrafo del artículo 19 de la propia Constitución, mismos que en este caso se refieren a la delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos violentos mediante uso de armas de fuego y explosivos, así como aquellos que afecten a la seguridad nacional o la salud pública.

Y conforme a lo propuesto en el artículo 111, la iniciativa presidencial remite a indicar que las acusaciones deberán procesarse ante la Cámara

4 La votación de la iniciativa en lo general por 469 votos a favor, 3 en contra y 6 abstenciones. La votación en lo particular con los artículos que ya no fueron aprobados por mayoría calificada fue de 280 a favor, 171 en contra y 4 abstenciones. (Cámara de Diputados, 2018e)

de Senadores (lo que mueve de una cámara a otra la instancia que sería responsable para hacerlo) conforme a la legislación penal aplicable, lo cual ciertamente no lo deja explicado en sus consideraciones (PEF, 2018).

En términos generales, se podría indicar que si bien la propuesta presidencial es más amplia y precisa que las precedentes en lo relativo a los delitos imputables a su investidura, las condiciones relativas a los servidores públicos y los legisladores no apuntan todavía hacia un punto que permita ofrecernos un terreno sólido para lograr un equilibrio idóneo entre el abuso de las prácticas negativas y la debida protección de sus actividades regulares.

Conclusiones

Como se ha analizado en estas páginas, la expectativa de redefinir los alcances del llamado “fuero constitucional” remite a sugerir una revisión mucho más integral de las condiciones e implicaciones que se deberían agregar en los ordenamientos legales secundarios, a efecto de tener claridad sobre las rutas de estricto alcance penal para combatir las situaciones de incompatibilidad (corrupción, tráfico de influencias, conflicto de interés) con respecto a los diferendos y situaciones de pérdida de confianza política, con los cuales el primer tipo de situaciones se encuentran estrechamente vinculados. Pese a ello, se debe tener capacidad para evitar que las amenazas de inhabilitación o las ambigüedades nos sigan conduciendo al resultado de ineficacia y discrecionalidad con que las instituciones políticas terminan siendo capturadas dentro de este juego político.

Con esta idea en mente, parece adecuado proponer una definición más clara en el marco de la propia Constitución en un mismo artículo y con sendos apartados, las responsabilidades respectivas a las que deben estar sujetos los legisladores federales y locales, los funcionarios públicos de primer nivel, así como los vinculados a los organismos autónomos reconocidos tanto en el plano federal como local. Sin duda, la concentración de todos estos elementos dentro de un mismo apartado daría mucha claridad a las situaciones aquí consideradas.

Adicionalmente, se puede señalar que si bien puede pensarse que el quórum de votación solicitado al Pleno cameral es bajo (mayoría absoluta de los diputados o senadores presentes en la sesión, según sea el caso de la iniciativa que se analice) para proceder a la petición de desafuero (cuestión que se sostiene en la redacción de los arts. 110 o 111 en la parte respectiva de las iniciativas). Dada la escasa cantidad de casos que han llegado hasta este punto a lo largo de nuestra historia política, es claro considerar que lo

anterior no es un factor favorecedor para lograr que haya condenas efectivas a través de este medio.

Si se pretendiera revisar el umbral de votación, esto dependería de que el instrumento comenzara a ser empleado con mayor frecuencia, y sobre todo, de que tuviera el peso de una importante mayoría simple a partir de la cual un partido por sí mismo, incluso sin depender de sus alianzas con socios de coalición, tuviera una fuerte cohesión y capacidad mediática para emprender acciones más drásticas en apoyo a combatir la corrupción entre los funcionarios de alto nivel y los legisladores, lo cual cabe verlo como un importante factor de voluntad política para vigorizar los ámbitos de la función y la ética pública. Sin embargo, es por ello importante considerar que las votaciones se eleven a 2/3 partes que se demandan en la iniciativa reformadora con respecto a las condiciones en las cuales procedería el juicio político para el presidente de la República como se propuso y se aprobó en la iniciativa del 19 de abril de 2018.

Sin embargo, una ruta totalmente innovadora para pensar en las condiciones con que pueda aplicarse la calificación del retiro de la inmunidad procesal a funcionarios y parlamentarios sería integrar por completo una nueva vía de control a cargo de las instancias judiciales, a efecto de evitar, precisamente, el carácter político con que dichas situaciones son bloqueadas desde las propias cámaras del Congreso. (Nogueira Alcalá, 2006)

En este caso, la creación de un *Tribunal de Ética Constitucional* (a manera de una sala especializada dependiente de la SCJN (similar a la que ya se dispone con respecto a la materia electoral), que permitiría un desahogo de los expedientes que fuesen integrados ya sea desde los propios congresos federal y estatales, así como a partir de las denuncias que se recibían ante instancias como la Fiscalía General de la República, la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación.⁵

De esta manera, la calificación de los elementos con que dichos juicios se procesen estarían claramente asociados con una revisión técnico-procesal que complementaría la coordinación y trabajo preventivo que actualmente se pretende ir construyendo con el Sistema Nacional Anticorrupción en la parte correspondiente a la generación de una pedagogía y supervisión de las buenas prácticas que deben imperar dentro del funcionamiento de la

5 O bien atendiendo las acciones que al interior del Poder Judicial son actualmente procesadas desde el Consejo de la Judicatura Federal o los Tribunales de Justicia Administrativa en tanto instancias disciplinarias tanto de la carrera jurisdiccional como en el sector público.

administración pública y que por extensión deben extenderse a los propios ámbitos legislativos.

De mayor simplicidad también sería proponer la posibilidad de que, una vez lograda la eliminación del fuero constitucional en los términos marcados por la iniciativa aquí analizada, se pueda considerar la inclusión de mecanismos conducentes a la moción de censura y separación de los altos funcionarios, a partir de la construcción de votaciones calificadas de dos terceras partes, mismas que puedan sustentarse a partir de la integración de sólidos expedientes donde se demuestren conductas negligentes y que vayan acompañadas de apercibimientos previos generados por el propio Congreso, a efecto de que la decisión a tomar corresponda con debidos antecedentes y no a partir de cuestionamientos frívolos contruidos al simple calor de la coyuntura. Y esto mismo debe ser extensivo en el ámbito parlamentario, mediante una mejor clarificación de las responsabilidades que deben tener las y los congresistas en el cumplimiento de las tareas que les sean encomendadas.

Desde luego, lo anteriormente dicho implica aceptar que los legisladores cumplan con los mínimos indispensables de asistir tanto a las sesiones plenarias como a las de las comisiones y comités donde se encuentren incluidos. Poco o nada se puede hacer en lo relativo a que un legislador no sea productivo en lo relativo a intervenir en tribuna o promueva piezas de legislación, ya que ello más bien corresponde examinarlo al interior de su bancada o los propios electores, especialmente si este legislador pretende buscar su reelección.

En suma, como se ha pretendido ver a lo largo de este trabajo, el futuro del régimen de las responsabilidades de los altos funcionarios y de los legisladores aún tiene desafíos muy importantes por encarar. Sin embargo, cabe considerar que el impulso ya abierto de tiempo atrás para lograr un mejor combate a la corrupción y a la vez un mayor compromiso a favor de la rendición de cuentas se deriva, sin lugar a dudas, del empoderamiento y persistencia que desde las organizaciones de la sociedad civil y los espacios de la opinión pública se han empujado para ir reduciendo la opacidad y la discrecionalidad con que se ha conducido hasta ahora la función pública en México. Este impulso, que afortunadamente en las entidades federativas ha tenido ya resultados incluso mucho más explícitos, debe ser entonces, el patrón de medida que permita alcanzar una clara armonización en esta materia en un tiempo no tan lejano.

Bibliografía

- Ackerman, B. (2007) *La nueva división de poderes*, México, FCE.
- Alcántara, M, et. al. (comps.) (2005a). *El poder legislativo en América Latina a través de sus normas*, Salamanca, Ediciones de la Universidad de Salamanca.
- _____ (2005b) *Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del poder legislativo en América Latina*, Salamanca, Ediciones de la Universidad de Salamanca.
- Aragón, M. (2002) *Constitución, democracia y control*, México, UNAM-IIJ.
- Acosta, M. (1990) *Teoría general del Derecho Administrativo*, México, Porrúa.
- Aguiar, A., (2016) “Explotan Políticos vía “independiente”. Pervierten candidaturas ciudadanas falsos aspirantes “sin partido” en *Diario Reforma*, 13 marzo, pp. 1.
- Aristóteles (1973) *La política*, México, Porrúa.
- Bátiz, B. (1999) *Teoría del Derecho Parlamentario*, México, Oxford.
- Berlin, F. (1993) *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N., Matteucci, N. & Pasquino, G., (2002) *Diccionario de Política*. Décima tercera ed., México, Siglo XXI.
- Burgoa, I. (1973) *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.
- Carbonell, M. & Salazar, P. (2006) *División de poderes y régimen presidencial en México*. Primera ed., México, UNAM.
- Carré, R. (1948) *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Castellanos, E. (2000) “La reelección legislativa inmediata” en *Revista Crónica Legislativa*, Julio-Agosto 15, Tercera época.
- _____ (2014) *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, México, Trillas.
- Constituyente 1916-1917 (1924) *Diario de los debates del Congreso Constituyente de Queretaro 1916-1917*, México, Edición facsimilar realizada en 1989 por la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados y Joaquín Porrúa Editores.
- Dahl, R. (2003) *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* México, Fondo de Cultura Económica.
- Del Rosal y H., A. (2008) *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano: La reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los legisladores federales*, México, UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- Fernandez, J. (2003) *Poder Legislativo*, México, Porrúa, UNAM.

- Fix-Zamudio, H. (1994) *La función actual del Poder Legislativo. EL Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados (LV Legislatura) e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas (1991) *Diccionario Jurídico Mexicano*, cuarta ed., México, Porrúa.
- Lanz, M. (1984) *Derecho constitucional mexicano*, México, Continental.
- Locke, J. (1983) *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Aguilar.
- Lujambio, A. (1996), “La reelección de legisladores las ventajas y los dilemas”, en *Quórum*, Enero. No. 38 Año V.
- Márquez, J. (2013) “El estudio de las finanzas estatales como indicadores de la correlación de fuerzas en el sistema político mexicano. ¿Presidencialismo democrático?” en *Revista de Ciencia Política y Comunicación. Élités y Democracia*, Año 2, No. 4.
- Márquez, S. (2011) *Evolución Constitucional Mexicana*, México, Porrúa.
- _____. (2015) *Derecho constitucional en México*, México, Porrúa.
- Merlo, M. (2014) “Candidaturas independientes: requisitos y prerrogativas en campañas electorales” en: *Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Montesquieu (1980) *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa.
- Mora-Donatto, C. (1998) *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Servicios Gráficos.
- Mora-Donatto, C. (2001) *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____. (2015) *El Congreso Mexicano y sus desafíos actuales*, México, Cámara de Diputados y editorial Diseño 3.
- Orozco, J. (1998) “Definición del concepto parlamentario”, en *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Palavicini, F. (1938) *Historia de la Constitución de 1917*, México: Edición facsimilar de la obra original en 1938 editada en 2014 por Diseño 3 y Cámara de Diputados.
- Paoli, F. (1978) “Legislación electoral y proceso político, 1917-1978”, en *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, Julio. Tomo I (10).
- Pedroza de la Llave (2003) *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Porrúa.
- Pérez de los Reyes, M. (2003) *Historia del Derecho Mexicano*, México, Oxford University Press.

- Puente, K., et. al. (2010) *La rendición de cuentas y el Poder Legislativo*, México, UNAM, CIDE.
- _____ (2014) “La fiscalización y el control político del Congreso Mexicano” en: *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, México, D3, Cámara de Diputados, CVASF y UEC.
- Rabasa, E. (1912) *La Constitución y la Dictadura*, México, Obra originalmente escrita en 1912 y reimpresa en 2002 por Cien de México - CONACULTA.
- Real Academia Española (2001) *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima segunda ed., España, Espasa.
- Rodríguez, A. (2003) *La reforma al Poder Legislativo en México*, México, UNAM.
- Santaolalla, F. (1990) *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Espasa Calpe.
- Silva-Herzog, M. (2016) “El año que viviremos en peligro. 2016 el reacomodo.” en *Revista Reforma y Fondo*, Enero. Año 2, núm.108.
- Tena Ramírez, F. (1997) *Leyes fundamentales de México (1808-1997)*, México, Porrúa.
- Tesis P./J. 20/2007* (2007).
- Tomasini, A. (2003) *El pensamiento del último Wittgenstein*, México, Ede-re.
- Valadés, D. (2005) “Problemas jurídicos de las precampañas y las candidaturas independientes” en: *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Constitucional y Político*, México, UNAM.
- _____ (2015) “Democracia y oligocracia” en *Reforma*, México, 29 Septiembre.
- Vázquez, B. (2009) *Panorama de las candidaturas independientes*, México, Contorno Centro de Prospectiva y Debate.
- Wittgenstein, L. (2003) *Investigaciones filosóficas*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Filosóficas.
- Cárdenas, J. (2006) *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, México, UNAM-IIIJ.
- Casar, M. et al. (2017) *El fuero en México. Entre inmunidad e impunidad*, México, CIDE.
- Castro y Castro, J. (2005) *El sistema constitucional en las declaraciones de procedencia (Desafueros)*, México, Editorial Porrúa.
- Cerdio, J. (2006) *Poder judicial e inmunidad parlamentaria*, México, M.A.Porrúa / ITAM / Senado de la República.

- Enríquez, G. (2009) *La revaloración del control parlamentario en México*, México, UNAM-IIJ.
- Eraña, M. (2013) *Derecho parlamentario orgánico. Claves para ser un buen legislador en México*, México, Editorial Porrúa.
- Guerrero, E. (2004) *El Parlamento. Qué es, cómo funciona, qué hace*, Madrid, Editorial Síntesis.
- Gutiérrez, O. (2017) *El juicio político y la declaración de procedencia en el derecho mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, Senado de la República.
- Huerta, C. (1998) *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM-IIJ.
- López, A. (2005) *Contra el desafuero. Mi defensa jurídica*, México, Grijalbo.
- Marván, I. (2017) *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, México, FCE-CONACULTA.
- Martínez, M. (2008) *El juicio político en México*, México, Editorial Porrúa.
- Mora, C. (2001) *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, M.A. Porrúa, Universidad Anáhuac.
- Nogueira, H. (2006) *Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur*, Lima, Palestra Editores.
- Pérez, A. (2009) *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, México, FCE.
- Ríos, L. (2010) *Sufragio pasivo, inmunidad parlamentaria y delincuencia organizada. El caso Godoy*, México, Editorial Porrúa.
- Romero, J. (2008) “Prólogo”, en Martínez, *El juicio político en México*, México, Editorial Porrúa.
- Tosi, S. (1996) *Derecho parlamentario*, México, M.A. Porrúa, Cámara de Diputados.
- Valadés, Diego (2017) *Los gobiernos de coalición en América Latina*, México, El Colegio Nacional.

Internet

- Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano / LXIV Legislatura / Cámara de Diputados (2018) *Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Justicia, de la Reforma del Estado, Y de Estudios Legislativos del Senado a discutir y votar la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de los artículos 17, 61, 74, 108, 110, 111, 112 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de*

- eliminación de fuero, aprobada por esta soberanía y turnada a la legisladora el 24 de abril, suscrita por los integrantes del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano.* Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3731219_20180904_1536084339.pdf
- H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura (2018a) *Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma o deroga los artículos 17, 61, 74, 108, 110, 111, 112 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Gaceta Parlamentaria, México: Año XXI, n.5008-IX, 19 de abril de 2018. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2018/abr/20180419-IX.pdf> [Consultado el 26 de abril de 2018].
- H. Cámara de Diputados, LXIV Legislatura (2018b) *Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de fuero e inmunidad.* Gaceta Parlamentaria, México: Año XXII, n.5164-III, 27 de noviembre de 2018. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2018/nov/20181127-III.pdf> [Consultado el 4 de febrero de 2019].
- H. Cámara de Diputados. LXIII Legislatura (2018c) *Nota de prensa 9810* 19 de abril de 2018. Disponible en: www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicación/Agencia-de-Noticias/2018/Abril/19/9810-Camara-de-Diputados-aprueba-dictamen-que-elimina-el-fuero-a-todos-los-servidores-publicos-incluso-al-Presidente-de-la-Republica-y-lo-turma-al-Senado. [Consultado el 26 abril 2018].
- H. Cámara de Diputados. LXIII Legislatura (2018d) *Nota de prensa 9811*, 19 de abril de 2018. Disponible en: www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicación/Agencia-de-Noticias/2018/Abril/19/9811-Dictamen-elimina-el-fuero-a-todos-los-funcionarios-y-establece-que-el-Presidente-podra-ser-sujeto-de-juicio-politico-y-nadie-sera-encarcelado-por-difamación-calumnia-o-injuria. [Consultado el 26 abril 2018].
- H. Cámara de Diputados. LXIV Legislatura. Sistema de Información Legislativa (2018) *Votaciones del pleno de la sesión del 27 de noviembre de 2018.* Disponible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Dictamenes/64/gp64_a1primero.html#Votas28nov [Consultado el 4 de febrero de 2019].
- H. Cámara de Senadores. LXIII Legislatura (2018a) *Minuta de proyecto de decreto por el que se reforman y derogan los artículos 17, 61, 108, 110,*

- 111, 112 y 114 de la Constitución Política de los EUM, en materia de declaratoria de procedencia. (24 de abril de 2018). Disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2018-04-24-1/assets/documentos/Minuta_arts_17_61_108_110_111_112_y_114_Const.pdf (Consultada el 26 de abril de 2018)
- H. Cámara de Senadores. LXIV Legislatura (2018b) *Minuta de proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de fuero e inmunidad.* (27 de noviembre de 2018). Disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-12-04-1/assets/documentos/CD_Minuta_Constitucional_FUERO.pdf [Consultada el 4 de febrero de 2019]
- Poder Ejecutivo Federal (2018) *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, los artículos 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* (4 de diciembre de 2018) Disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-12-04-1/assets/documentos/Ini_Articulos_108_y_111.pdf [Consultada el 4 de febrero de 2019]
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2018), *Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, Expediente SUP-JDC-498-2018* (Actor: Noé Fernando Castañeda Ramírez. Autoridad Responsable: Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores. Magistrado Ponente: José Luis Vargas Valdéz, 24 octubre de 2018). Disponible en: https://www.te.gob.mx/informacion_urisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUPE-JDC-0498-2018.pdf [Consultada el 4 de febrero de 2019]

EL CUENTO NUNCA ACABA: UNA PROSPECTIVA SOBRE EL IMPACTO DE LA REELECCIÓN LEGISLATIVA¹

FERNANDO DWORAK²

Los arreglos institucionales facilitan o inhiben conductas a través de un acomodo entre intereses. Una reforma a las leyes puede modificar los incentivos por los cuales operan los actores políticos y sociales, pudiéndose promover normas potencialmente más eficientes.

Este capítulo ofrece una prospectiva sobre la restauración de la reelección inmediata al interior de los órganos legislativos, con base en el cambio de incentivos que traería un mayor horizonte temporal y la posibilidad de que la ciudadanía premie y castigue a los diputados y senadores en función del desempeño. Primero se hablará de los límites que impone el actual arreglo y después se darán algunos escenarios de impacto.

El cambio abrirá una curva de aprendizaje que será más o menos rápida según las diversas regiones del país y el nivel de urbanización de los distritos. Las transformaciones que traiga la reelección no serán inmediatas. Sin embargo, se requieren ejercicios de prospectiva para adelantar las siguientes agendas del cambio, además de identificar los efectos potenciales.

El Congreso sin reelección inmediata: ¿llegamos ya al límite de lo factible?

Los órganos y procedimientos parlamentarios en México tienen una historia institucional de casi doscientos años, aunque el grado de institucionalización sea precario. Hasta 1999 muchas normas habían permanecido inalteradas desde las Cortes de Cádiz. Aunque la pérdida de una mayoría en el Congreso llevó a una nueva Ley Orgánica y las dos cámaras cambiaron sus reglamentos más por un acto simbólico que por una necesidad, posiblemente lo que hoy se tiene es lo mejor que se puede alcanzar sin legisladores que puedan desarrollar diagnósticos asertivos y sobre todo,

1 Una versión preliminar se presentó durante el Seminario Racionalidad y Aprendizaje el 19 de septiembre 2016, organizado por la UAM-Xochimilco.

2 Asesor, escritor, conferencista e investigador, y se ha especializado en temas legislativos sobre los que publica en diversos medios. Licenciado en Ciencia política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Maestro en Estudios legislativos por la Universidad de Hull, Reino Unido.

tengan la capacidad de dar seguimiento a lo que pactan más allá de su mandato.

Se entenderá por la institucionalización a la creación y persistencia de reglas, procedimientos y patrones de conducta variados que permiten el acomodo exitoso de nuevas configuraciones de reclamos o demandas públicas dentro de una organización (Patterson y Copeland, 1994). Un órgano legislativo institucionalizado es capaz de establecer y mantener estructuras organizacionales, así como vincular a esa organización con su entorno. El debate académico distingue las siguientes características que se necesitan cubrir:³

Autonomía: un órgano legislativo es autónomo cuando se distingue por sí mismo, encontrándose independiente de otras instituciones u organizaciones. Esto es, que no esté dominado por aparatos externos. La membresía permite que el legislador se haga una carrera distinguible en alguna actividad a desempeñar dentro de la institución, lo cual es posible por la permanencia razonablemente duradera que le permita acumular experiencia y profesionalizarse. Este horizonte temporal condicionará a su vez el nivel de institucionalización.

De lo anterior podemos extraer dos corolarios que serán útiles más adelante:

Primero, entre mayor sea el número de miembros que permanecen a lo largo del tiempo se tendrán instituciones más sólidas, pues habrá un grupo comprometido con mantener las reglas que ya funcionaron, facilitando el proceso de integración y socialización de los nuevos miembros. Al contrario, se dificultará la creación y permanencia de reglas estables cuando la mayoría de la asamblea cambie constantemente o peor aún, se prohíba la reelección inmediata.

Segundo, a un ejecutivo no le conviene un órgano legislativo fuerte, toda vez que puede serle un obstáculo. En sistemas parlamentarios las asambleas son institucionalmente débiles, toda vez que el fortalecimiento pondría en peligro al gobierno o a la coalición. En los sistemas presidenciales habrá poco interés en mejorar la institucionalidad del congreso en situaciones de gobierno unificado.

Formalidad: las obligaciones de quienes integran el órgano legislativo, así como sus liderazgos, se encuentran claramente entendidos; los procedimientos y reglas bien desarrollados y considerablemente codificados. El marco legal provee un fundamento relativamente detallado para el desa-

3 La siguiente argumentación se basa en Polsby (1968) y Patterson y Copeland (1994: 4-11).

rrollo organizacional. También existen códigos de conducta. El entorno de trabajo es formal, entendiéndose como la existencia de locales definidos para desarrollar las distintas actividades.

Con base en esto podemos definir un corolario adicional:

Tercero, entre más institucionalizado se encuentre el órgano legislativo habrá mejores espacios de autonomía para los debates y la organización administrativa. Por ejemplo, las sesiones serán guiadas por una mesa directiva reconocida por su imparcialidad que podrá aplicar sanciones disciplinarias según lo establezcan las normas internas. También las estructuras burocráticas se guiarán por lineamientos técnicos y se conducirán según parámetros de transparencia y apertura adecuados. Al contrario, la baja institucionalización implica que las decisiones políticas, tomadas generalmente por el órgano de gobierno, permearán todo aspecto de la vida parlamentaria.

Uniformidad sustancial: los órganos legislativos tienen características genéricas o funcionales que los distinguen de otras organizaciones políticas, como sería administrar conflictos a través de la aprobación de leyes a nombre de la ciudadanía o vigilar al gobierno.

Complejidad organizacional: las instituciones cambian según se desarrollan las sociedades. Por lo tanto, se espera que la operación de las primeras sea tan puntual, detallada y compleja conforme la dinámica social lo vaya exigiendo.

Vínculos con otras organizaciones: las instituciones deben interactuar con otros grupos, dado que no operan en el vacío. Por ello se ocupan de diseñar mecanismos e instancias apropiados para la comunicación, colaboración, ayuda e intercambio con los distintos actores políticos y sociales.

Cabe señalar que el desarrollo institucional no es necesariamente progresivo. También es posible que sea decreciente si llegase a convenir a los intereses de quienes lo operan. Incluso podrían caer en el deterioro si no se revisa de manera permanente su desempeño y se le calibra en consecuencia. Cuando se llega a estos escenarios existe el riesgo de caer en situaciones de ingobernabilidad e incluso de quiebre de la institucionalidad.

En un escenario óptimo los actores políticos tienen en un órgano legislativo institucionalizado la garantía de que sus demandas serán al menos escuchadas y debatidas en el seno de una institución estable y que puede movilizar el apoyo de la ciudadanía gracias a la legitimidad que se ha ganado.

Todo ejercicio teórico sobre las instituciones debe considerar una dimensión histórica, pues se desarrollan a lo largo del tiempo y según diversos contextos y coyunturas. Se pueden identificar temas cruciales para medir

su capacidad de adaptación y cambio según eventualidades, momentos de ruptura, transiciones y cambios de régimen. Para decirlo de otra forma, es imposible deslindar la comprensión del marco institucional de su evolución histórica (Patterson, 1995: 14).

El proceso de institucionalización reconoce al desarrollo organizacional como una propiedad integral de las instituciones. Este proceso tiene lugar a través de la adaptación y la invención de nuevos mecanismos, siempre calibrados por la prueba y el error. El diseño institucional en sociedades complejas y sujetas a contingencias como la nuestra es invariablemente problemático y se desarrolla en la incertidumbre.⁴ Son raros los ejercicios de creación de estructuras de la nada y casi nunca es deseable embarcarse en ellos (Patterson, 1995).

Con base en lo anterior se hará un breve repaso de los déficits del Congreso de la Unión en materia de institucionalización.

Autonomía. El principal arreglo que ha inhibido la institucionalización del Congreso es la prohibición a la reelección inmediata de los legisladores, impuesta en 1933 con el objetivo de centralizar la designación de las candidaturas del entonces partido hegemónico. De esa forma su operador, el presidente de la República, podía aglutinar las lealtades en torno a sí a través del control sobre las nominaciones (Dworak, 2003).

Además del amateurismo en el Congreso y la irresponsabilidad política de los legisladores hacia la ciudadanía, la no reelección influye negativamente en la especialización de las distintas funciones que desempeñan los representantes; impactando negativamente en el nivel de institucionalización factible. Por ejemplo, si un coordinador de grupo parlamentario no puede articular su liderazgo a lo largo de varias legislaturas como ocurre en otras democracias, los partidos impondrán a estas figuras.

Formalidad. Se hablará aquí de los órganos de gobierno, las mesas directivas y las comisiones.

En 1824 se planteó la necesidad de un órgano de gobierno para el Congreso, el cual no existía en las Cortes de Cádiz. A falta de organizaciones que pudieran dividir de manera predecible las votaciones del pleno como los clubes políticos o los partidos, cada cámara creó su Gran Comisión, compuesta por los coordinadores del grupo parlamentario de cada entidad. Su aparición obedeció tanto a un fuerte regionalismo como al deseo de to-

4 Los estudios sobre historia institucional de los órganos legislativos muestran que un cambio en una norma siempre llevará a nuevas transformaciones en todo el orden institucional, muchas veces de forma no previsible al inicio. Sobre la evolución del parlamento británico en el siglo XIX, ver Cox (1987). Para el caso de Estados Unidos, ver Polsby (1968) y Patterson (1995).

dos los estados de estar representados en las estructuras internas. A partir de 1933 y apoyados en la hegemonía del PRI, estas instancias absorbieron cada vez más facultades políticas, legislativas y administrativas (Lujambio, 1998).

La Ley Orgánica del Congreso de 1977 creó para la Cámara de Diputados una instancia de interlocución entre los partidos llamada Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP). En 1997 se perdió la mayoría de un grupo parlamentario en la cámara baja, lo que imposibilitó instalar una Gran Comisión. Tras habilitarse, vía acuerdo parlamentario a la CRICP; para esta función, la Ley Orgánica de 1999 definió que cada asamblea tendría una Junta de Coordinación Política, formada con la representación de los partidos.

Aunque la pluralidad hizo que se adoptasen mecanismos plurales para el gobierno interno de las cámaras, la baja institucionalización propició que ganaran atribuciones a costa del pleno. Esto ocurrió fundamentalmente en la Cámara de Diputados, donde la duración de mandatos no permite arreglos más estables que en su colegisladora, en la que los senadores interactúan seis años.

En 2003 se reformó la *Ley Orgánica* para darle a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados la atribución de analizar y aprobar el informe de ejecución presupuestal que presenta el Secretario General. En 2008 se le facultó para aprobar su anteproyecto de presupuesto. Los órganos de gobierno de las dos cámaras también definen la conformación de las comisiones y la agenda parlamentaria e intervienen en la administración interna. Finalmente, el 10 de septiembre de 2015, por acuerdo de la Junta de Coordinación Política, se creó el Comité de Administración que depende del propio órgano de gobierno.

Durante buena parte de la historia del Congreso el mandato de las mesas directivas fue de un mes, pues así lo establecía el reglamento de las Cortes de Cádiz de 1810. La razón: el principal clivaje entre los diputados era territorial, entre peninsulares o americanos. La solución que se adoptó fue rotar la conducción de las sesiones entre ambos grupos, dejando claro que nadie podía ser reelecto en los siguientes seis meses (De Labra y Martínez, 1912).

Mientras otros países establecían arreglos más eficientes para la conducción de las mesas directivas al convertirse los partidos en maquinarias políticas permanentes, en México no se replanteó esta posibilidad por dos razones: no hubo partidos institucionalizados hasta 1912⁵ y en 1933 la no

5 De acuerdo con Medina Peña (2004), la abolición de las logias masónicas en 1827

reelección congeló toda posibilidad de modernización al consolidarse un régimen de partido hegemónico.

La *Ley Orgánica* de 1999 fortaleció a las mesas directivas de ambas cámaras. Su duración sería anual. Aunque de manera distinta entre diputados y senadores, ganaron atribuciones en cuanto a la definición del programa legislativo y en materia administrativa. Sin embargo, no pueden tener facultades disciplinarias fuertes, toda vez que la duración del mandato convierte estos cargos en parte del reparto de cotos partidistas y un presidente fuerte requiere de la confianza del pleno: algo que no se puede lograr si la interacción se reduce a un periodo tan limitado. En casi 18 años de aplicación de esta norma, el desempeño de los presidentes de las mesas directivas ha variado según el estilo personal y ambiciones de sus titulares, en lugar de observarse una estabilidad que garantice la institucionalidad.

Otro efecto de la no reelección es lo que podríamos llamar el problema del PRD. Las legislaturas LVIII (2000-2003), LIX (2003-2006) y LXI (2009-2012) de la Cámara de Diputados atravesaron por crisis en sus últimos años al designarse su Mesa Directiva. La razón: al corresponderle ese espacio al PRD y ante el miedo de que ese partido pudiese abusar por acto u omisión de sus atribuciones, el PRI y el PAN impulsaron puntos de acuerdo que dividieron el año en periodos de cuatro meses, dejándole al grupo parlamentario de izquierda el receso.

El sistema de comisiones fue revitalizado a partir de 1964 como resultado de la creciente presencia de la oposición en las cámaras a partir de las diversas reformas electorales. Según entrevistas, fue durante la LI Legislatura (1978-1982) cuando se volvieron a reunir y a tomar acuerdos en su seno (Hernández, 1998).

En México se distinguen tres elementos que dificultan el funcionamiento de las comisiones. La primera: la prohibición a la reelección inmediata hace que, salvo en casos donde un legislador tiene un mandato de su partido para tratar temas particulares o cuando ingresa un individuo cuya motivación es impulsar una agenda, pocos diputados o senadores ven la conveniencia de especializarse si se irán en tres o seis años. La experiencia y a menudo la propia memoria documental se pierden con cada legislatura.

Segunda, al iniciar todo trabajo desde cero los partidos establecen el número y atribuciones de las comisiones bajo la lógica del acomodo poli-

inhibió la formación de partidos políticos. En su lugar, a partir de la segunda mitad del siglo XIX se conformaron facciones en torno a personas, basadas en el arraigo local y capacidades de sus líderes. No sería sino hasta la ley electoral de 1912 cuando se regulen los partidos políticos y hasta 1977 cuando se les reconozca en la Constitución Política.

tico coyuntural pues una presidencia o secretaría de comisión trae sobresueldo o prebendas como *staff*, oficinas y vehículos. La tabla muestra la evolución en el número de comisiones a partir de 1994.

Cuadro 1. Evolución en el número de comisiones, 1994-2018

	LVI (94-97)	LVII (97-00)	LVIII (00-03)	LIX (03-06)	LX (06-09)	LXI (09-12)	LXII (12-15)	LXIII (15-18)
Diputados	39	23	36	38	40	44*	56	56
Senado	42	29	30	30	56**	56**	57	57

* Acuerdo parlamentario, 29 de septiembre de 2009).

** Según el artículo 95 de la Ley Orgánica, el Senado puede aumentar o disminuir el número de comisiones ordinarias y subdividirlas en secciones sin necesitarse una reforma al texto.

Fuente: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y sus reformas.

En 1999, durante la redacción de la Ley Orgánica del Congreso vigente, hubo un ejercicio para racionalizar el número de comisiones a 23 para los diputados y 29 para los senadores. Sin embargo, se dejó para la LVIII Legislatura (2000-2003) instrumentar este cambio, el cual no fue respetado toda vez que los legisladores entrantes no tenían por qué mantener un acuerdo interno que ellos no suscribieron. De esa forma, el número ha incrementado de 2003 a 2012. El sistema actual fomenta la ineficiencia, pues hace que se traslapen atribuciones y se incremente el costo de oportunidad del legislador para atenderlas.

Aunque no hubo un incremento en el número de comisiones al inicio de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados (2015-2018), en el acuerdo de su integración publicado en la *Gaceta Parlamentaria* el 6 de octubre se observa que el número de secretarios por comisión aumentó de 4 a 8 y con ello los legisladores beneficiados con prebendas.

El tercer problema deriva del hecho de que las presidencias son distribuidas desde los años ochenta del siglo pasado según el peso de los grupos parlamentarios. En varios órganos legislativos se dan estos cargos al partido mayoritario, pues se entiende que cuenta con el mandato para instrumentar un programa. Asambleas más institucionalizadas asignan estos cargos al legislador con mayor antigüedad, como el *seniority system* del Congreso de los Estados Unidos.

Como las presidencias y secretarías de comisión se asignan por cotos partidistas, surgió un problema adicional cuando se perdió el control de un solo partido a partir de 1997: cada grupo parlamentario usa sus comisiones como coto de poder, convirtiéndose en un punto de veto al, por ejemplo, no convocar a reuniones o sabotear el quórum. Los costos de

negociación pueden incrementarse si una iniciativa es enviada a más de dos comisiones presididas por varios partidos.

Uniformidad sustancial. El Congreso de la Unión comparte con otros órganos legislativos un conjunto de funciones básicas. El problema, como hemos visto es la eficacia con las que se desempeñan.

Complejidad organizacional. Un indicador del nivel de institucionalización es el hecho de que el *Reglamento para el Gobierno Interior de los Estados Unidos Mexicanos* se promulgó en 1934 y representaba apenas una actualización de los reglamentos de 1824, 1868 y 1897.⁶

La creciente pluralidad en el pleno a partir de las reformas electorales de 1963 y subsecuentes hicieron que la normatividad quedase de facto rebasada. En lugar de revisarse el reglamento, las reformas en la organización interior se concretaron en un nuevo marco normativo a partir de 1977: la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Quedaron derogados en automático aquellos artículos del *Reglamento* que contradecían la *Ley Orgánica*.

No hubo nuevos reglamentos sino hasta que en 2010 el Senado promulgó el suyo y al año siguiente la Cámara de Diputados. Sin embargo, el *Reglamento Interior del Congreso* sólo fue parcialmente derogado: todavía se encuentra vigente en materia de procedimientos que involucran a ambas cámaras.

Cabe mencionar otro tema: existe un servicio parlamentario de carrera en la Cámara de Diputados desde 1999 y en el Senado a partir de 2001, aunque es prácticamente letra muerta. Aunque algunas legislaturas locales lo instrumentaron antes que el Congreso de la Unión, 18 cuentan con disposiciones en la materia y sólo 8 lo tienen plenamente regulado (Tenorio y Dworak, 2014).

Se ha olvidado que una estructura de asesoría profesional funciona cuando hay continuidad en el trato entre contratantes y contratados. En un entorno donde las relaciones se basan en la confianza, como es la política parlamentaria, es difícil que un asesor profesional sobreviva cuando sus jefes directos, los legisladores, cambian en su totalidad cada tres o seis años.

Vinculos con otras organizaciones. El principal contacto que se da entre los órganos legislativos y los grupos de interés es en las comisiones. Sin embargo, cuando éstas no son permanentes o se encuentran demasiado segmentadas para dar una atención eficaz a las demandas, la intervención

6 Lujambio y Estrada Michel (2012) compilaron los reglamentos del Congreso desde las Cortes de Cádiz hasta el de 1934 con sus reformas.

pierde eficacia y corre el riesgo de ser opaca. Este problema es patente en el cabildeo.

Aunque el cabildeo es una actividad legítima de interlocución entre grupos de interés y los órganos legislativos, su práctica puede generar actos de corrupción. A nivel comparado, las normas que mejor funcionan para regular la actividad transparentan los intereses externos de los legisladores y de los cabilderos, de tal forma que se tenga la mayor certeza posible sobre las relaciones que existen al interior de la asamblea (Dworak, 2011a).

También la experiencia comparada muestra que las presiones por regular el cabildeo sólo aparecen cuando se juntan dos elementos. El primero, que estalle un escándalo de corrupción real o supuesto. El segundo, que haya tomadores de decisiones que asuman personalmente las consecuencias del escándalo, como sería perder el cargo en la siguiente elección (Dworak, 2011a).

Las normas que se han aprobado en los reglamentos del Senado y la Cámara de Diputados en la materia no son vinculatorias para legisladores: nadie es responsable si algo sale a la luz.

Prospectivas

El nivel de institucionalización del Congreso de la Unión es bajo y no hay mucha posibilidad que mejore si los actores limitan su interacción a horizontes de 3 a 6 años según la cámara. Esto impacta tanto en el tipo de actividades que un legislador puede dedicarse como a la solidez de las estructuras internas, toda vez que los criterios políticos prevalecen sobre casi cualquier proceso.

¿Cómo ayudará la reelección inmediata a mejorar el funcionamiento del Congreso? Aunque nadie puede predecir el futuro, es posible delinear algunos escenarios que permitan adelantar las siguientes reformas en el ámbito normativo de nuestro poder legislativo.

Ningún arreglo institucional, por mejor diseñado que se encuentre, modifica la realidad o garantiza una acción por sí mismo; al contrario de lo que se nos ha hecho creer, no hay panaceas en este juego. Una reforma puede modificar el comportamiento de los actores políticos al permitir o no ciertas conductas. Para decirlo de otra forma, posibilita cierto tipo de resultados sobre otros, llevando a nuevos acomodos.

Veamos algunos principios para entender el posible impacto de la reelección inmediata de los legisladores:

Principio 1. Una norma condiciona la factibilidad de cierto tipo de arreglos sobre otros. Antes de la restauración de la reelección inmediata se ar-

gumentaba que primero era necesario adoptar reformas como instaurar un servicio parlamentario profesional, aun cuando muchos de esos cambios ya se habían instrumentado sin éxito. Fracásó porque se requieren condiciones de continuidad que sólo la reelección puede brindar. Ciertamente: falta mucho por modificar para tener instituciones funcionales, pero también se requiere saber qué se necesita para llegar al punto deseado.

Aunque la reelección inmediata no modificará automáticamente al sistema político y de hecho nada puede hacerlo, la reforma abrirá dos posibilidades que podrían llevar a mejores escenarios.

La primera posibilidad es la capacidad de tejer arreglos más eficientes para el trabajo legislativo, así como frente a otros grupos de interés, gracias a un horizonte de interacción a más largo plazo. La segunda posibilidad es la oportunidad de establecer reglas más eficientes en materia de rendición de cuentas, gracias a una mayor competitividad electoral.

Se asumirá que, tras pasar una curva de aprendizaje, los actores políticos descubrirán las nuevas posibilidades del arreglo institucional y con ello adoptarán otras tácticas de supervivencia política que no eran factibles. Esto puede mejorar la institucionalidad del Congreso, al necesitarse mejores reglas para los nuevos acomodos de intereses.

Los supuestos contenidos en este principio se verán potenciados entre mayor sea la tasa de reelección y los legisladores permanezcan el mayor tiempo posible, como se estableció antes, en el corolario 1. También influirá la existencia de gobiernos divididos según el corolario 2.

Principio 2. Las reformas arrojarán efectos contingentes. Algunos análisis que se hicieron sobre los efectos de la reelección inmediata asumían que arrojaría resultados fatalmente predecibles frente a una “esencia nacional” inmutable. Si eso fuese cierto no habría progreso en las sociedades y cualquier reforma sería apenas cosmética frente a una realidad inamovible.

Al contrario, todo cambio opera en sociedades crecientemente complejas, plurales y sujetas a contingencias. Esto hace que cualquier reforma arroje por antonomasia resultados esperados y otros inesperados. Entre los últimos se podrán encontrar tanto accidentes afortunados que permitirán mejores acomodos como otros ineficientes o incluso negativos. Lo mejor que se puede hacer es tener diagnósticos lo más asertivos posibles y escenarios que contemplan la mayor cantidad de eventualidades.

Principio 3. Un cambio llevará a otro. Toda transformación impactará en otros aspectos del sistema político, abriendo eventualmente el debate sobre nuevos cambios. Lo anterior hace al proceso de renovación institucional algo gradual, incremental y permanente, sujeto a la constante calibración.

Para decirlo de otra forma, no existen arreglos perfectos o permanentes: un cambio que mejore el *status quo* dependerá de la participación de los grupos que se ven afectados ya sea positiva o negativamente por una norma. En este contexto el trabajo prospectivo consistirá en encontrar los elementos y coyunturas que puedan detonar futuras reformas.

Principio 4. El cambio será factible según la correlación de fuerzas a favor y en contra. Toda norma es un equilibrio inestable entre quienes se favorecen con el *status quo* y quienes desean modificarla. Una democracia debe proveer mecanismos para que ambas fuerzas negocien un arreglo que nunca satisfará todas las demandas, aunque se espera que genere compensaciones para que quienes pierdan no se perjudiquen y quienes ganen no aplasten a los demás.

Principio 5. Todas las partes recurrirán a argumentos políticos antes que técnicos. Las diferencias entre las partes se resuelven en un órgano de representación que se mueve bajo la lógica de la negociación: el Congreso. Sus miembros compiten por votos y en ese proceso los argumentos que presenten evocarán imágenes y sentimientos acordes con sus bases electorales. Buena parte del debate sobre cualquier reforma institucional se apoya en discursos políticos antes que en argumentos técnicos. Si se desea avanzar, es necesario conquistar tanto la imaginación como el razonamiento de las masas.

¿Cómo impactará la reelección en la profesionalización de los legisladores? Si como se ha dicho, los legisladores eligen actividades de acuerdo con sus ambiciones, capacidades y los actores que influyen en la continuidad de sus carreras; la rotación obligatoria limita los márgenes de acción. Al contrario, la permanencia posibilita la construcción de otras funciones sujeta a la continuidad, un horizonte temporal más amplio y la capacidad que tenga el individuo para permanecer en su puesto a través de las tácticas que sigue.

En pocos años la lealtad partidista no bastará para garantizar la reelección, por lo que habrá mayor competitividad al interior del órgano legislativo para destacar frente a los electores. Lo anterior puede llevar a arreglos más eficientes en cuanto a sus procesos y órganos.

La reforma de 2014 al artículo 59 constitucional estableció lo que se conoce como el “candado partidista”: la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Dicha figura se insertó pensando que los partidos mantengan el control sobre las carreras políticas de los individuos, ¿funcionará?

En realidad, los partidos pudieran tener mejores condiciones de control sin el “candado” por tres razones:

La primera, no se prohíbe al político con ambiciones territoriales cultivar una base electoral propia. Un diputado federal que ambicione ser edil, diputado local o senador y logre reelegirse descubrirá que el posicionamiento a partir de su trabajo hará que cada elección le sea más barata gracias al trabajo previo. Lo anterior le permitiría retar a su partido si no lo reselecciona.

La segunda, si bien el “candado” existe para la reelección, no se prohíbe al individuo pasar a otro cargo de elección con las mismas bases electorales, pero con otro partido o por la vía independiente. Este poder de chantaje puede debilitar a los partidos si se muestran rígidos o llevarlos a adoptar mecanismos más horizontales para la designación de candidatos, como asambleas.

Tercera, la rotación obligada entre los distintos cargos electivos generará presiones que los partidos pueden no soportar. Los legisladores federales tienen máximo 12 años de permanencia continua. Los estados adoptaron modelos de entre 6 y 12 años continuos para sus diputados locales. Y salvo Hidalgo y Veracruz, las autoridades municipales podrán permanecer hasta 6 años. Los diversos tiempos de rotación llevarán tarde o temprano al choque entre dirigencias partidistas federales y locales por acomodar a sus leales frente a individuos con fuerza en sus localidades.

Supongamos el escenario de un candidato que abre una demanda por la protección de sus derechos político-electorales frente a la injerencia del partido federal en una elección local o viceversa. ¿Qué dice la ley? Los artículos 79 a 83 de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* establecen que todo juicio de protección para cargos federales lo tratará la Sala Superior y las Salas Regionales harán lo propio con los locales.

Bastará que el Tribunal Electoral establezca que se entenderá por partido que reselecciona al instituto político del nivel al que el legislador o autoridad municipal desea reelegirse para que se abra *de facto* el proceso de descentralización de los institutos políticos, donde cada nivel de gobierno se encargará de los procesos de selección de los candidatos y en su caso, su reelección. Entre más descentralizados lleguen a ser, mayor posibilidad tendrá el legislador por hacer una carrera basada en una agenda propia.

De ser éste el escenario, la siguiente lucha de la reforma política será por desregular las leyes electorales para hacer más competitivos a los partidos. En la mesa estarán temas como la entrada de mayor financiamiento público, desregular el sistema de comunicación política y endurecer las

condiciones para que los institutos políticos conserven el registro o mantengan recursos públicos.

La reelección no cambiará la realidad por sí misma, pero sí modificará los incentivos de los actores para moldear sus carreras. Si tenemos la capacidad de anticipar esos cambios podremos presionar por las reformas más asertivas. Veamos cuatro ejemplos para ilustrar lo anterior a manera de “abre boca”, considerando que se plantean escenarios positivos: las presidencias de mesa directiva, el sistema de comisiones, los servicios parlamentarios de carrera y el cabildeo.

Mesa Directiva. La continuidad en las carreras legislativas permitiría que diputados y senadores construyan una reputación de imparcialidad al dedicarse a la conducción de mesas directivas. Esto abriría la posibilidad de facultar al presidente con mayores atribuciones en materia administrativa y disciplinaria. Un novato puede hacer una carrera al pasar de secretario a vicepresidente. ¿Pesará más la función protocolaria y representativa de la asamblea que la funcional en la elección de este papel? Depende si el Congreso se da cuenta de que una mejor institucionalidad les beneficia a todos.

Comisiones. La reelección inmediata de los legisladores no traerá por sí misma la racionalización del sistema de comisiones. Sin embargo, lo que tenemos es resultado de la prohibición a la continuidad en las carreras parlamentarias al proveer incentivos orientados al corto plazo y la negociación coyuntural.

¿De qué forma se podría mejorar el sistema de comisiones? Irónicamente los partidos políticos tendrían incentivos para mejorarlas si los usan, como hoy, a manera de premio y control político para diputados leales. La ampliación del horizonte temporal cambiaría las tácticas bajo este escenario:

En 2021, cuando se reelija el primer grupo de legisladores desde 1932, surgirá una nueva jerarquía: los que basan su relevancia a través de la permanencia. Por más que el partido controle los accesos a la reelección, estos individuos harán valer su peso al exigir las presidencias de comisiones relevantes o de aquéllas en las que pertenecían durante la legislatura anterior como miembros o secretarios. Si los coordinadores de grupo parlamentario perciben las ventajas de premiar la antigüedad, se puede establecer un sistema de socialización que beneficie a quienes permanecen y obligue a los recién llegados a mostrar su valía. Esto implicaría la racionalización del número de comisiones y la consolidación de las subcomisiones, pasándose de una lógica prebendaria y coyuntural a una basada en el mérito.

Servicio parlamentario profesional. La reelección inmediata no traerá automáticamente servicios profesionales de carrera en los congresos. Sin embargo, después de más de 20 años de intentos fallidos debemos darnos cuenta que no habrá estructuras profesionalizadas sin continuidad en las carreras legislativas. Si la confianza entre asesores y legisladores es una condición necesaria, entre más diputados puedan reelegirse más estables serán las reglas para tener un *staff* especializado y permanente.

Cabildeo. La posibilidad de competir repetidamente para el mismo cargo expone al legislador ante sus distritos: un escándalo podría destruir su carrera si la oposición lo usa como bandera electoral. Esa posibilidad de castigo es condición necesaria para que la regulación de las relaciones entre legisladores y grupos de interés entre en la agenda. Podremos tener mejores normas en la materia cada vez que se descubra un acto de corrupción y caigan diputados o senadores sujetos al juicio de las urnas, como se ha visto en la experiencia comparada (Dworak, 2011a).

El impacto de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La reforma electoral de 2014 fue omisa para regular la reelección inmediata en la legislación secundaria, dejando al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) decidir sobre las controversias que ha generado su aplicación. Aunque para algunos esto es un problema (Aparicio, 2017; Marván y Espinosa Silis, 2017), soy de la opinión de si el Congreso de la Unión hubiera regulado, podría haber desvirtuado los efectos de esta reforma. En cambio, el TEPJF ha sentado antecedentes que permiten ampliar los derechos políticos tanto de los propietarios que compiten por la reelección como de los ciudadanos en su derecho a premiar o castigar. A continuación, se revisarán las soluciones que han adoptado los estados y el TEPJF en algunas materias que podrían incidir en la profesionalización de los legisladores.⁷

Separación del cargo- Aunque la interpretación jurídica tradicional afirma que una persona que aspira a un cargo puede aprovecharse del mismo al aspirar a otro, por lo que debería separarse, sería conveniente reconsiderar este arreglo si se desea ver a la carrera de un legislador como algo continuo y evaluable. De acuerdo con Marván y Espinosa Silis (2017), si un propósito de la reelección es la continuidad en el desempeño del cargo que

⁷ La información sobre la reglamentación local en materia de reelección se basa en Sánchez Morales (2018), Instituto Belisario Domínguez (2018) y una revisión a las leyes electorales de los estados.

propicia una mayor rendición de cuentas, la obligación a la separación del cargo sería un despropósito. Primero, podría ponerse en riesgo la funcionalidad del órgano legislativo o municipal ante la falta de sus integrantes, si es que la mayoría de ellos decide reelegirse, especialmente sabiendo que los suplentes empezarán desde cero. Segundo, estrictamente no se habla de reelección sino de dos elecciones consecutivas. Adicionalmente, todas sus actuaciones que se desprenden de las funciones de su encargo podrían ser considerados actos de precampaña. Finalmente, según los autores, se exacerbaría la contradicción inherente en nuestro sistema electoral que, en nombre de la equidad, prohíbe a los elegidos hacer política. Otros problemas a añadir son el llamado “chapulinismo”, donde al separarse el propietario no sólo deja de cumplir al ciudadano, sino también le incentiva a no ser responsable de sus fallas al poderle cargar la culpa a un encargado. Finalmente, los suplentes suelen ser parte del equipo político del candidato que espera reelegirse, por lo que podría haber colusión en temas como la transparencia en las finanzas y otros apoyos.

Aunque la mayoría de los estados que han normado al respecto establecen la separación del cargo 90 días antes, algunos la definen a un día antes del inicio de campañas y otros, como Chihuahua, Colima, México y Guerrero, no la contemplan. ¿Qué punto de equilibrio podría ser óptimo? Dejar claro que el congreso local deja de sesionar un mes antes del inicio de las campañas y durante su transcurso.

Reelección dentro de órganos colegiados y categorías de legisladores- Permitir que un legislador de mayoría relativa y de representación proporcional pueda reelegirse libremente abona a la colegialidad del órgano legislativo, donde cada voto vale lo mismo. En cambio, permitir que los de mayoría puedan hacerlo y no los de representación proporcional haría que unos diputados o senadores fueran más relevantes que otros en términos de capacidad de acumular experiencia. Solamente Guerrero obliga a un diputado electo por la vía de representación proporcional a competir por un distrito de mayoría. En mi opinión, esto debería dejarse a los partidos y su normativa interna si no se desea sobrerregular.

Paridad / sistema normativo indígena- para decidir sobre esta materia, donde se pueden contraponer derechos, el TEPJF ha recurrido a métodos de interpretación como la ponderación. Según Sánchez (2018) en la doctrina constitucional, se asocian el método de la ponderación con el principio de proporcionalidad en el sentido estricto; este último señala “cuanto más alto sea el grado de incumplimiento o de menoscabo de un principio, tanto mayor debe ser la importancia del cumplimiento del otro”. En estos

casos se ha considerado como derecho superior la paridad y el respeto al sistema normativo indígena cuando se contraponen a la reelección.

Aunque la paridad de género ha permitido la presencia igualitaria de mujeres en los órganos legislativos, todavía es necesario luchar por la igualdad en cuanto al acceso a cargos en Mesa Directiva, órganos de gobierno y comisiones. Por ejemplo, diversos estudios han mostrado que a las mujeres se les asignan cargos en comisiones donde se les estereotipa, como Equidad de Género o Derechos Humanos. El debate está abierto entre reformar la normativa interna para garantizar el género en todos los órganos internos o dejar que cada partido defina sus criterios.

Candidaturas independientes- Quizás la influencia de los legisladores independientes sea muy baja, toda vez que los órganos de gobierno asignan los cargos, dejando a los representantes sin adscripción partidista membresías en comisiones poco relevantes. Aún así, es necesario garantizar que existan los menos candados posibles para que se puedan reelegir los más competitivos.

Hasta el momento Chihuahua, Veracruz y Zacatecas han establecido que todo candidato independiente que desee competir por la reelección debe validar de nueva cuenta el apoyo ciudadano. Por otra parte, en Chiapas, Ciudad de México, Jalisco y Quintana Roo se considera a los independientes en la misma categoría que los demás, por lo que no necesitan validación del apoyo ciudadano.

La restauración de la reelección inmediata se dio a pesar de las dirigencias de varios partidos. Las experiencias de los estados y las interpretaciones del TEPJF pueden servir como base para las propuestas a promover en esta materia a nivel federal abramos el debate rumbo a 2021.

La LXIV Legislatura: ¿un órgano de transición?

Aunque ya se eligieron en todas las entidades legisladores con el derecho a ser reelectos y en la mayoría ya ha habido experiencias de reelección inmediata⁸, todavía están por hacerse estudios comparados para conocer cuántos diputados locales compitieron para quedarse, las tasas de reelección inmediata y el impacto que ha tenido en la conducta de los representantes. Por lo pronto, Rendón (2017) ha mostrado que si bien la disciplina baja

8 Los estados donde ya hubo legisladores que compitieron para reelegirse en 2018 fueron: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

ante la expectativa de permanencia, es una exageración suponer que ha caído como algunos críticos decían.

A nivel federal se eligieron en 2018 los primeros diputados y senadores que podrán competir para quedarse en 2021 y 2024 respectivamente; lo cual hace que la LIV Legislatura (2018-2021) sea en realidad una de transición. Hasta el momento es difícil saber cómo se comportarán los legisladores ante la posibilidad de repetir y quizás el proceso no sea tan visible en el funcionamiento cotidiano de las cámaras por una razón: hay gobierno unificado, lo cual implica control de los órganos de gobierno. A través de esto, hay control sobre recursos a diputados y senadores, especialmente de oposición. De hecho, las políticas llamadas de austeridad han reducido apoyos y órganos internos como las comisiones.

¿Implica la reducción del número de comisiones una mejora en la eficiencia? Es dudoso: se pasó de 56 a 43 en la Cámara de Diputados y de 57 a 46 en el Senado: el criterio no fue agrupar temas en torno al número de secretarías de Estado sino en el mejor de los casos en eliminar algunas que se habían mostrado redundantes o superfluas legislatura tras legislatura. Veremos qué interés tienen los legisladores en especializarse en los temas que tratan estos órganos internos ahora que pueden aspirar a repetir mandatos.

Quizás rumbo al tercer año de sesiones tendremos alguna idea clara sobre las conductas de los diputados, una vez que se tengan las estadísticas de votación y, sobre todo, sus conductas durante las negociaciones de los presupuestos de 2020 y 2021. Sobre todo, también será responsabilidad de los diversos grupos de presión y organizaciones de la sociedad civil hacerles ver a los legisladores el costo que les puede traer a la continuidad de sus carreras el atender o no a sus demandas.

Conclusiones

Los arreglos institucionales no surgen de la nada: son producto de una evolución histórica. Es necesario reconocer esto si deseamos entender su funcionamiento y diseñar mejores reglas y procesos. El bajo nivel de institucionalización del Congreso de la Unión es resultado de decisiones y omisiones tomadas desde el siglo XIX, aunados a largos periodos de grupos y partidos hegemónicos. Un cambio de incentivos como sería la reelección inmediata, podría mejorar las reglas del juego si sabemos anticipar los cambios y tenemos la capacidad para plantear las reformas a aplicar.

Bibliografía

- Aparicio, J. (2017) “Tiempos de reelección” en *Excelsior*. Disponible en: <https://m.excelsior.com.mx/opinion/javier-aporicio/2017/02/04/1144171> [Fecha de consulta 2 de abril de 2018].
- Cox, W. (1987) *The Efficient Secret. The Cabinet and the development of political parties in Victorian England*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (2000) “On the Effects of Legislative Rules”, en *Legislative Studies Quarterly*, XXX, 2, Cambridge, Cambridge University Press.
- De Labra y Martínez, R. (1912) *Los presidentes americanos de las Cortes de Cádiz. Estudio biográfico*, Cádiz, Imprenta de Manuel Álvarez Rodríguez Cánovas del Castillo.
- Dworak, F. (2003) *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, Cámara de Diputados.
- _____ (2011). “Estudio Introductorio”, en López, F., e.t. al., *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.
- _____ (2011a). *Cabildeo*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- Hernández, A. (1998) *La nueva relación entre Ejecutivo y Legislativo. La política económica, 1982-1997*, México, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Instituto Politécnico Nacional, Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Belisario Domínguez (2018) *Reelección consecutiva en las entidades de la República Mexicana*, México, Senado de la República.
- Lujambio, A. (1998) *Mesa directiva y comisión de gobierno. Una anomalía parlamentaria mexicana en perspectiva comparada*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, Documentos de Trabajo.
- Lujambio, A. y Estrada, R. (2012) *Tácticas parlamentarias hispanoamericanas. La influencia de los Reglamentos para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz en el Derecho Parlamentario de México*, México, Tirant Lo Blanch.
- Marván y Espinosa (2017). “Reelecciones políticas: el desastre que viene” en *Nexos*. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=32803> [Consultado 02 de julio de 2017]
- Medina, J. (2004) *Invencción del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Molinar, J. y Weldon (2009) *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados, 1917-1964*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa.
- Patterson, S. y Copeland (1994). *Parliaments in the Western World. Changing Institutions*, Ann Harbor, The University of Michigan Press.
- Patterson, S. (1995) “Legislative Institutions and Institutionalization in the United States”, en *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 1, No. 4.
- Polsby, N. (1968) “The Institutionalization of the U.S. House of Representatives”, en *American Political Science Review*, 52.
- Ramírez, J. (2011) “Organización, gestión y agenda para una agenda legislativa. Una experiencia de evaluación del desempeño en el congreso local de Jalisco”, en *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública*, volumen 4, número 7.
- Rendón, I. (2017) *Los efectos de la reelección consecutiva en el comportamiento legislativo. Los congresos locales en México*. Tesis para obtener el grado de Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política, México, Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales.
- Sánchez, J. (2018) *La reelección legislativa y de ayuntamientos en México*, México, Tirant lo Blanch.
- Strøm, K. (1997) “Rules, Reasons and Routines: Legislative Roles in Parliamentary Democracies”, en Wolfgang C. y Saalfeld (ed.), *Members of Parliament in Western Europe*, Londres, Frank Cass.
- Tenorio, X. y Dworak, F. (2014) *Modernidad Vs. Retraso. Rezago de una Asamblea Legislativa en una ciudad de vanguardia*, México, Polithink, 2 Tipos Móviles.

UN CAMBIO DE PARADIGMA PARA LA REFORMA ELECTORAL. REFLEXIONES A PARTIR DE LA JUSTICIA ELECTORAL

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS¹

Introducción

Cuando recibí la invitación del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República para participar en una reflexión colectiva sobre el desempeño de las cámaras del Congreso de la Unión y emitir recomendaciones para aumentar su efectividad y fortalecer su legitimidad como parte del sistema político mexicano, pensé que tendría que ser desde la perspectiva de la justicia electoral. Y ello, porque he tenido el privilegio de ser testigo de la revolución constitucional que ha tenido nuestro sistema electoral en los últimos cuarenta años y me parece que la coyuntura es propicia para hacer un alto y replantearnos la forma en la que fue diseñado.

Me gustaría ordenar esta reflexión a partir de dos objetivos, el primero es presentar una breve reseña conceptual de las principales modificaciones que ha experimentado nuestro sistema electoral, en la que haré énfasis en los puntos clave que han complejizado las reglas del juego. La segunda parte plantea una reflexión, a partir de la experiencia jurisdiccional electoral, sobre lo que considero que debe ser tomado en cuenta para una posible nueva reforma electoral que dé verdadera cabida a la diversidad de voces, perspectivas y experiencias.

La ruta de cambio y clave de la transición a la democracia en México ha sido la regulación electoral. Desde 1977, a través de once reformas de menor y mayor envergadura hemos construido un sistema electoral capaz de garantizar la celebración de elecciones democráticas y de calidad. Aunque también podemos jactarnos de tener uno de los sistemas electorales más regulados, detallados y complejos del mundo.

Derivado de esa evolución normativa contamos hoy con autoridades autónomas e independientes, aptas para lograr la legalidad y certeza en el

1 Abogada mexicana con más de cuarenta años de experiencia profesional, que actualmente se desempeña como Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Después de ser propuesta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el 19 de octubre de 2016 el Senado de la República la designó como magistrada electoral por un periodo de nueve años.

desarrollo de los procesos electorales. Asimismo, tenemos un marco regulatorio que garantiza la equidad en la contienda, respetando los derechos de la ciudadanía y de los actores participantes. En pocas palabras, en los últimos cuarenta años hemos construido un sistema electoral complejo, robusto y confiable.

Al haber concluido los procesos electorales de 2017-2018 es propicio para la reflexión sobre lo que tenemos detrás, tanto en términos amplios, de construcción de nuestra democracia, como en un plazo más breve, circunscrito a este proceso electoral. Es también un momento para empezar a vislumbrar los retos futuros y los posibles ajustes que necesitará nuestro sistema electoral.

Construyendo la complejidad

Las once reformas que tuvimos a lo largo de cuarenta años fueron creando condiciones para la creciente pluralidad partidista y competitividad electoral. La apertura generada ha requerido de ajustes paulatinos y cada vez más sofisticados para delimitar las reglas del juego y asegurar la equidad en la contienda. Para poder garantizar tal sistema electoral complejo y detallado ha sido necesario el crecimiento de las facultades de las autoridades electorales, tanto en el ámbito administrativo como en el jurisdiccional.

En este sentido, una expresión de la complejidad legislativa, así como del nivel de especificidad de una regulación, es la amplitud del documento normativo, expresada por el número de artículos o palabras que contiene. Desde esta perspectiva se considera que los documentos normativos más largos y que contienen normas más detalladas, son más especializadas y escritas en un lenguaje más técnico (Huber y Shipan, 2002).

Con este parámetro podemos advertir que la legislación electoral mexicana aumentó su complejidad de manera significativa durante los últimos 40 años. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) de 1977 contenía 248 artículos; el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) incluía, en su última versión de 2008 y después de varias reformas, 394; es decir, en los primeros treinta años la legislación electoral incrementó en 146 artículos (en promedio, 29 artículos por cada elección presidencial celebrada). El marco legal actual, que incluye a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) tienen, en conjunto, 590 artículos; más del doble de la LFOPPE (para ser específicos, 237%).

Comparando la extensión de las normas, con relación al número de palabras empleado, podemos notar que hemos pasado de 82,097 palabras

en 2008, a 109,988 en 2014; es decir, la nueva legislación incrementó su densidad en 33%.

La regulación del sistema electoral mexicano ha ido, pues, en aumento, se han generado detalladas leyes electorales, no únicamente a nivel federal, sino también a nivel local, que nutren de complejidad a las reglas del juego político. Un análisis más detallado de las reformas subsecuentes, en especial de las temáticas que abarcaron, nos permite llegar a las mismas conclusiones respecto del aumento de la complejidad y regulación.

Las primeras reformas estuvieron enfocadas en el diseño de las autoridades electorales, pretendiendo crear un andamiaje institucional más confiable y aceptable para los actores políticos. Así, la LFOPPE modificó la composición de la Comisión Federal Electoral, otorgando a los partidos políticos el derecho de integrar los órganos electorales con voz y voto, cuando tenían el registro definitivo, o solo con voz, en caso de tener registro condicionado (LFOPPE, artículo 78, 1977). Las reformas posteriores crearon el Instituto Federal Electoral (IFE) como autoridad encargada de organizar las elecciones (1990), para dar pie a su evolución como una institución independiente y ciudadana: en 1993 los partidos pierden derecho a voz en el Consejo General; más tarde, en 1996, se otorgó autonomía e independencia total al Instituto, desapareciendo la representación del Poder Ejecutivo y concediendo voz y voto únicamente a los integrantes del Consejo General (Becerra et al., 2000).

Este proceso de búsqueda de independencia y autonomía de los órganos electorales estuvo acompañado, consecuentemente, por la ampliación de las facultades del IFE, y una estructura cada vez más grande. La última modificación se dio con la reforma de 2014, que estableció un sistema electoral nacional, dotando al ahora Instituto Nacional Electoral (INE) de facultades para la organización de las elecciones locales y estableciendo una clara relación de prevalencia del Instituto respecto los organismos locales (artículo 41, base V, apartado B, inciso a de la CPEUM; artículo 32.1, inciso a), y 32.3 de la Legipe).

Con el tiempo, el eje central de las reformas electorales se amplió para incluir, además del diseño institucional, las reglas de acceso al juego electoral y los puntos más finos del sistema electoral: las condiciones de competencia, relacionadas principalmente con el financiamiento y acceso a los medios de comunicación. Así, en síntesis, hemos transitado por una serie de reformas que han respondido al llamado por la equidad en la contienda: 1990 (acceso a los medios), 1993 (aportaciones privadas, fiscalización de las finanzas y acceso a los medios de comunicación), 1996 (acceso a los medios de comunicación y financiamiento público), 2007 (acceso a radio y

televisión y otros aspectos de la comunicación política) y 2014 (comunicación política, vigilancia de los recursos de campaña, sistema de nulidades).

En particular, el acceso a radio y televisión se convirtió en uno de los elementos clave en el diseño electoral. Si bien el derecho de acceso a los medios masivos de comunicación fue reconocido a los partidos políticos ya con la LFOPPE de 1997, su regulación llegó hasta la reforma de 1986, cuando el Código Federal Electoral (CFE, 1987) otorgó a los partidos 15 minutos mensuales y, adicionalmente, un programa conjunto emitido quincenalmente (artículo 52 del CFE). Con la reforma de 1990 se establecieron las bases del sistema electoral vigente: los partidos recibían una cantidad de minutos de tiempo aire que sería distribuida en función de la votación que hubiesen alcanzado. Aquella normativa permitía la compra de tiempo aire por los partidos políticos, obligando a los concesionarios a ofrecerlos bajo las mismas tarifas que aplicaban para la publicidad comercial (Becerra et al., 2000).

Este esquema fue modificado en 1996, cuando se establecieron reglas de distribución del tiempo aire que aún siguen vigentes: a los partidos políticos con representación en el Congreso se les otorga el 30% del tiempo en radio y televisión de manera igualitaria y el 70% en forma proporcional a su fuerza electoral. Además, el IFE fue facultado para realizar el monitoreo de la cobertura noticiosa ofrecida por los medios de comunicación (Becerra et al., 2005). Esta distribución, aunada a la creciente competitividad y uso de la mercadotecnia, generó campañas con estrategias centradas en el acceso a los medios electrónicos que, en la elección presidencial de 2006, fue considerado desigual y nocivo para la democracia mexicana. Fueron comunes las voces que consideraron que la “elección presidencial se disputó en medio de una guerra sucia en la que terceros se involucraron de forma ilegal, así como dentro de un ambiente de mensajes negativos que hicieron del proceso uno de los más ofensivos y rípidos de la historia electoral del país” (Buendía y Azpiroz, 2011).

Este diagnóstico generó la coyuntura propicia para una reforma de gran magnitud: en 2007 se pretendió instaurar un “nuevo modelo de comunicación social”, que privilegiara un debate de calidad entre los participantes de las contiendas y fomentara el uso responsable de los espacios de comunicación, previniera los “usos y abusos de los medios de comunicación”. Para ello, se elevó a nivel constitucional un esquema de regulación basado en tres prohibiciones expresas: 1) de contratar espacios en radio y televisión con fines electorales; 2) de emitir expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas; y 3) de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales

de todos los niveles y hasta que concluya la jornada electoral respectiva (artículos 41 y 134 de la CPEUM).

El financiamiento de la actividad política empezó a ser objeto de regulación desde la reforma de 1977, que establecía un régimen fiscal especial para los partidos políticos (artículo 48 de la LFOPPE). Más tarde, en 1986, se estableció un sistema de financiamiento público, basado en un “costo mínimo de campaña de diputado” que se multiplicaba por el número de candidatos registrados para, así, obtener el monto total que se distribuía entre los partidos políticos: el 50% de forma proporcional al número de votos por partido en la elección de diputados, y la otra mitad se otorgaba también proporcionalmente, según el número de diputados que tenía cada uno de los partidos (artículo 61 del CFE).

La reforma de 1990 añadió al financiamiento público de campañas otros rubros: financiamiento para las actividades ordinarias, específicas y subrogación (artículo 49 del Cofipe, 1990). La reforma subsecuente (1993) introdujo topes máximos del financiamiento privado, así como el catálogo de sujetos de los cuales está prohibido recibir financiamiento: cualquier poder público, centralizado, paraestatal, de cualquier orden de gobierno; extranjeros, sean personas físicas o morales o bien, personas que trabajen o vivan en el extranjero; organismos internacionales; iglesias o agrupaciones religiosas y ministros de culto; y asociaciones mercantiles (artículo 49 del Cofipe, 1993).

La reforma de 1996 estableció las bases del esquema aún vigente: adoptó la regla constitucional de la preeminencia del financiamiento público sobre el privado (artículo 41, fracción II de la CPEUM) y creó nuevas reglas específicas de distribución del mismo, que siguen vigentes y que se basan en una distribución dual: el 70% de los recursos se distribuye de manera proporcional a la votación obtenida por los partidos en la elección inmediata anterior, y el 30% se divide en partes iguales.

La fiscalización llegó tarde al sistema electoral mexicano, ya que fue hasta 1993 cuando se incluyó una disposición que preveía la existencia de procedimientos de control y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos políticos. En aquel momento se estableció que los partidos políticos deberían presentar informes anuales y de campaña sobre el origen y monto de los ingresos que recibían por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación (artículos 49-A, 49-B y 49-C del Cofipe, 1993).

A pesar de su introducción tardía, la fiscalización fue el tema que sufrió modificaciones importantes en las tres reformas subsecuentes. En 1996 la reforma estableció que la facultad fiscalizadora estaría a cargo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Po-

líticas del IFE, integrada por seis consejeros electorales y cuyo secretario técnico era el titular de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (artículos 49.6 y 49-A del Cofipe, 1996). Asimismo, estableció que los partidos políticos presentaran sus informes anuales y de campaña, sobre el origen y monto de los ingresos que recibieran por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, ante la mencionada Comisión, órgano permanente en la estructura del Consejo General del IFE, con facultades expresas para verificar que los partidos políticos se ajustaran a lo establecido por la ley electoral en cuanto al origen y aplicación de sus recursos (Agiss, 2008).

Bajo este esquema la autoridad empezó a desarrollar vigilancia detallada de las actividades de los partidos, analizando los límites de gastos e ingresos, tomando en cuenta la satisfacción de los requisitos legales previstos para la validez del acto referido, y por supuesto los de índole contable.

Con el propósito de lograr la “profesionalización e imparcialidad de la función fiscalizadora”, así como de evitar las “distancias innecesarias” resultantes del trato entre consejeros y representantes partidistas, la reforma de 2007 sustituyó a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, encargada de realizar esta tarea, creando la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, un órgano técnico de fiscalización con autonomía en su gestión (Zavala, 2009, p. 414). Asimismo, se modificaron los plazos para la presentación de la información y se establecieron procedimientos extraordinarios de fiscalización (artículo 85 del Cofipe, 2008); también se estableció la inoponibilidad de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, para garantizar que la Unidad cuente con la información necesaria y suficiente para cumplir adecuadamente sus funciones (Zavala, 2009).

Finalmente, la última reforma de 2014 respondió a la dinámica reflejada en las elecciones presidenciales de 2012, caracterizada por el desfase existente entre las fechas de la jornada, la calificación de la elección y la toma de posesión del candidato electo frente a los plazos de fiscalización, que impedían tomar en cuenta sus resultados en el momento de analizar la validez de los comicios. Por ello, la reforma recortó de manera drástica los plazos y estableció un sistema de fiscalización en paralelo al desarrollo de las campañas, bajo el cual el dictamen consolidado se emite a escasos 40 días posteriores a la jornada electoral. Asimismo, regresó la facultad de fiscalización a la Comisión de Fiscalización del INE.

Así, nuestro ciclo evolutivo pasó de las reformas centradas en generar condiciones de participación plural (1977, 1986 y 1990), hacia la creación de autoridades autónomas, independientes y sólidas (1990, 1994, 1996 y 2014),

y generación de condiciones de equidad (1993, 1996, 2007). Con ello, logramos un sistema robusto, completo y complejo que ha “servido para inyectar imparcialidad y confianza a los órganos y a los procedimientos electorales, han puesto a disposición de los partidos una batería muy amplia para defender sus derechos; han ajustado los criterios de la representación política para que no existan exclusiones artificiales y para lograr una composición congresual más equilibrada; han puesto en manos de los partidos grandes recursos materiales y financieros para su consolidación, y esos recursos se han distribuido de manera más equitativa; de tal forma han equilibrado también las condiciones de competencia; todo esto ha derivado de un sistema de partidos competitivo que en su lucha y en su operación está cambiando la fisonomía política de México” (Becerra et al., 2000).

El balance y perspectivas

La perspectiva de treinta años, seis elecciones presidenciales y trece legislativas federales, así como la etapa de preparación para las elecciones concurrentes de 2018, nos permiten hacer un balance del funcionamiento de nuestro sistema electoral, con todos sus claroscuros.

Definitivamente, en términos generales, es un balance positivo. Hemos logrado la construcción de un sistema complejo, capaz de hacer frente a la tarea de la organización simultánea de la elección de más de 18 mil cargos, y de hacerlo sin errores ni contratiempos significativos.

Si bien el balance descrito de las reformas electorales y de la evolución de nuestro sistema electoral es altamente positivo, debemos hacernos cargo de algunas deficiencias que aún muestra la actividad electoral, frente al ideal deseado y dibujado por las reformas consecutivas.

En este sentido, el problema principal de nuestro sistema es que la multiplicidad de reglas que pretenden garantizar un control fuerte sobre el desarrollo de los procesos comiciales, atajando cualquier resquicio de incertidumbre o posible irregularidad, no termina de convencer a la ciudadanía y a algunos actores políticos. Nos hemos enfrentado con un problema no previsto y con una dinámica no esperada: las reglas creadas para eliminar la desconfianza no solo no lograron hacerlo del todo, sino que, en ocasiones, contribuyen a generar dudas, cuestionamientos y confusión. Parece ser que la complejidad de nuestras regulaciones ha alejado a la ciudadanía de las elecciones, de las instituciones y de la participación: es difícil creer en algo que no se entiende o participar cómodamente bajo reglas excesivamente complicadas.

Por otro lado, a pesar de lo detallado que resulta nuestro sistema, aún hay cuestiones o problemáticas que se escapan de la regulación. Los procesos electorales de 2018 han demostrado que están pendientes algunos temas, o bien, que la regulación de tantos otros no es la más apta.

La reforma constitucional de 2014 resultó en un punto intermedio entre el esquema de función electoral vigente hasta entonces y la inicial intención de nacionalizar a la autoridad electoral y eliminar a las instancias estatales. Así, la división vertical o federativa (García, 1630) de la función electoral fue limitada mediante el facultamiento del instituto central para definir lineamientos y directrices en varias materias. Desde luego, semejante esquema produce tensiones entre la homogeneidad y la diversidad que constriñe a los sistemas central y federativo, respectivamente, como se ha podido constatar en este proceso electoral federal.

Efectivamente, la nacionalización de ciertas funciones de organización electoral, en un contexto de alta heterogeneidad de las regulaciones estatales, generó problemáticas importantes de operación para el INE y los organismos públicos locales electorales (Oples). Para lograr el óptimo desarrollo de los procesos, el propio Instituto emitió un acuerdo para homologar algunos de los plazos más importantes; sin embargo, esta ruta puede no ser la más adecuada en un contexto normativo en el que la ley tiene un papel preferente, lo que nos invita a reflexionar sobre los alcances que debiera tener la nacionalización de la función electoral.

También la participación de las candidaturas independientes en este proceso generó muchos cuestionamientos y un alto número impugnaciones. El 6.74% de los asuntos que recibieron las salas del TEPJF en relación con los procesos electorales de 2018 fueron relacionados con esta modalidad de postulación. Cabe señalar que los asuntos abarcaron prácticamente todos los aspectos de la postulación de las candidaturas independientes, desde requisitos, proceso de consecución de apoyo ciudadano, validación de estos apoyos, financiamiento de sus actividades o fiscalización de los recursos erogados.

Parece ser que el origen de esta problemática reside en una inserción artificial de las candidaturas independientes en un modelo diseñado para fortalecer la participación exclusiva de los partidos políticos, lo que ha generado incompatibilidad de diversas normas y necesidad de un control judicial intenso. De ahí queda claro que es necesario analizar el modelo de postulaciones que tenemos, para generar condiciones de equidad entre las personas postuladas con el apoyo de los partidos y sin éste.

Otro tema que fue relevante durante este proceso electoral y que necesitó interpretación jurisdiccional es la compatibilidad de la posibilidad de reelección frente a la obligación de cumplimiento con el principio constitucional de

paridad. En relación con el registro de candidaturas a cargos legislativos estatales y municipales se presentaron diversas impugnaciones que cuestionaban la posibilidad de empatar estos dos elementos y, en especial, señalaban que la exigencia de paridad afecta el derecho a la reelección.

Al respecto, el Tribunal Electoral ha sostenido, en primer lugar, que la reelección no es un derecho humano. En consonancia con la opinión de la Comisión de Venecia, se consideró que el derecho humano que tienen todas las personas es a ser votado, y que la reelección es únicamente una posibilidad que puede ser regulada y sometida a otros principios (2018). Sin embargo, se señaló también que es posible armonizar la paridad y la reelección, en aras de proteger los intereses de las y los candidatos e institutos políticos. Para ello, un partido político debe, en primer lugar, definir a qué personas pretende postular de nueva cuenta, y acomodar las candidaturas restantes en función de esta decisión, respetando las reglas de paridad.

Uno de los asuntos más interesantes de este proceso tuvo que ver con los registros de candidaturas de las personas transgénero y el cumplimiento de la paridad. Los cuestionamientos que surgieron a partir de registros de algunas candidaturas en el ámbito municipal en Oaxaca reflejaban la preocupación por la posible manipulación o incumplimiento a cabalidad con el principio constitucional, quitando espacios a las mujeres. De ahí que pugnaban por negar este derecho, o bien, exigir pruebas de cambio de sexo realizado por las personas que pretendan ser postuladas como género distinto al legalmente reconocido. Por supuesto, un dilema de esta naturaleza no fue previsto por la normativa electoral.

El Tribunal Electoral estableció que la manifestación de pertenencia a un género es suficiente para justificar la autoadscripción de una persona, por lo que ninguna autoridad está facultada para solicitar prueba alguna. Sin embargo, dada la obligación del Estado de proteger la paridad entre hombres y mujeres en la postulación de las candidaturas, consideró que debe evitarse una simulación en la manifestación de género o de la autoadscripción. Por ello, sostuvo que las autoridades electorales deben hacerse cargo de la posibilidad de un mal uso de la autoadscripción, para no permitir que una reivindicación tan importante como la identidad trans se utilice de manera engañosa para cumplir con el principio constitucional de paridad.

Cabe señalar que el principio de autoadscripción es aplicable también a los integrantes de las comunidades indígenas, a quienes es suficiente declarar la pertenencia para recibir el trato preferencial de la justicia electoral. La única excepción para la cual el TEPJF aprobó determinada autoadscripción calificada es la postulación de candidatos indígenas en los

13 distritos electorales definidos por la Sala Superior, con el objetivo de garantizar la autenticidad de estas postulaciones.

Otra temática relevante que se ha evidenciado en este proceso (y también a lo largo de los años) es la necesidad de lograr una mayor conciliación entre los sistemas normativos internos y la justicia ordinaria, para permitir mayor protección de derechos de las personas indígenas.

Hay que recordar que nuestro sistema jurídico se inscribe en el pluralismo jurídico, el cual considera que el derecho se integra tanto por el legislado formalmente por el Estado, como por el derecho indígena, generado por los pueblos indígenas y las comunidades que los integran. Sin embargo, en ocasiones, la aplicación de justicia se vuelve homogénea y poco plural, por lo que aún existen retos que deben ser resueltos para la adecuada garantía de derechos de los grupos vulnerables.

En particular, el modelo actual presenta deficiencias en el aseguramiento del ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos y comunidades y de su representación política. La ausencia de la legislación que regule no solo los sistemas normativos internos, sino que reconozca adecuadamente la justicia de las comunidades y establezca su relación con la justicia del Estado, está atendida por las autoridades jurisdiccionales. Tal como lo ha hecho siempre el Tribunal Electoral, es a través de resoluciones y, en menor medida, mediante la adopción de políticas que se pretende mejorar el acceso a justicia de este grupo vulnerable.

Sin embargo, a través de este mecanismo no se alcanza a cumplir a cabalidad con las necesidades de remover los obstáculos que dificultan a estas minorías el acceso a la justicia, agravándose en aquellos grupos que, ya de por sí, se encuentran en una especial situación de desventaja social y económica, representando un alto costo respecto a aquellas personas que, por dicha situación, ni siquiera alcanzan el acceso a los tribunales.

Por ello, más allá de implementar términos procesales que pretendan eficientar el sistema de justicia, se deben buscar otros mecanismos, más idóneos y congruentes con la cosmovisión de los pueblos y comunidades.

En especial, se debe considerar la posibilidad de incorporar conceptos como la “justicia alternativa” que, como un mecanismo de solución de conflictos, puede permitir a las partes conflictuadas lograr acuerdos favorables para ambas. La implementación de estos mecanismos de justicia alternativa podría evitar la tan frecuente polarización de las posturas y generación de conflictos entre los integrantes de la comunidad, y permitiría a las partes lograr un acuerdo sin recurrir a la vía jurisdiccional.

En este sentido, los mecanismos alternativos podrían ser implementados en combinación con el esquema judicial. Con ello, se impediría que estos

componentes sean utilizados para sustituir o evitar un proceso judicial. Por el contrario, la vía es que un juez, a partir de una valoración de la naturaleza de la controversia, determine la viabilidad de una solución alternativa.

Asimismo, es necesario el reconocimiento de los mecanismos alternativos de solución de conflictos que permitan a las comunidades resolver, de forma autónoma, los posibles desacuerdos, y recurrir ante la justicia del Estado únicamente de manera excepcional. Con ello podríamos lograr un equilibrio entre la protección de la autonomía de las comunidades, garantizando al mismo tiempo la existencia de mecanismos adecuados para protección de los derechos individuales, o para la intervención del Estado cuando el conflicto no se logre resolver satisfactoriamente.

Estos mecanismos, conforme a la legislación vigente, pueden emplearse también para solucionar posibles conflictos que se pueden presentar al interior de los partidos políticos, entre los militantes y órganos internos. En este ámbito tenemos aún una asignatura pendiente, para hacer efectivo el uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos y evitar la judicialización de la vida interna.

Como podemos ver, todas estas problemáticas se relacionan con la protección de derechos de los grupos tradicionalmente invisibilizados o discriminados en el ejercicio de la política. Vistos desde esta perspectiva, demuestran que nuestra sociedad es tan plural y diversa que la problemática que tienen las y los ciudadanos no necesariamente puede ser resuelta o atendida por una legislación excesivamente rígida.

Otro elemento a considerar para mejorar y ampliar el acceso a la justicia es la implementación de un juicio en línea. La regulación de la promoción y resolución de las impugnaciones, contenida en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), establece un procedimiento bastante rígido y basado en la documentación que, necesariamente, se presenta por escrito. Liberalizar ciertos requisitos para transitar hacia una promoción, especialmente en el caso del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por la vía remota y digital, beneficiaría a la ciudadanía y, al mismo tiempo, permitiría al Tribunal eficientar los procesos internos.

Finalmente, es indispensable reflexionar sobre nuestro ciclo electoral: proceso, diagnóstico, reforma. La mayoría de los cambios legislativos ocurridos hasta la fecha fueron resultado directo de los procesos comiciales que los precedieron: las irregularidades detectadas o imperfecciones advertidas en el desarrollo de las elecciones presidenciales pretendieron ser atendidas a través de las reformas. Sin embargo, parece ser que, al menos en algunas ocasiones, estos diagnósticos y las modificaciones legales fue-

ron precipitados. Aunque algunos resolvieron uno de los problemas detectados, generaron otros más; algunos incluso resultaron un tanto contradictorios frente a los objetivos propuestos y generaron incentivos perversos que afectan el comportamiento de los actores políticos.

Los procesos de reforma que hemos experimentado han tenido buenos resultados; sin embargo, necesitamos ser más meticulosos en el cálculo de implicaciones y consecuencias; es necesario voltear a ver experiencias internacionales y considerar, en todo momento, las condiciones particulares de nuestra idiosincrasia.

De ahí que es clave, para el fortalecimiento de nuestra democracia, ajustar la ruta de las reformas. Cualquier cambio que se proponga, debe ser analizado a detalle, ponderando sus posibles consecuencias, tanto positivas, como negativas, en el desarrollo de los procesos electorales. En el proceso deben tomarse en cuenta voces plurales, de la academia, de los actores políticos, la ciudadanía, y, por supuesto, las autoridades electorales.

Los foros de especialistas son indispensables, pero también escuchar a los actores políticos que han experimentado la puesta en marcha de las reglas. Concluyo señalando que me parece fundamental escuchar a las autoridades electorales, por ello celebro este ejercicio de reflexión.

Si se considere necesario llevar a cabo una modificación más a nuestro sistema electoral, me parece que esta reforma debería responder a las preocupaciones principales expuestas en este trabajo. Primero, debería simplificar las reglas y la organización de las elecciones. Segundo, reconocer la situación jurídica de los grupos en desventaja, para cerrar las brechas que no pueden tener lugar en el México del siglo XXI. Tercero, debería ser una reforma aprobada desde la racionalidad, alejada del calor de las contiendas electorales, y analizada a profundidad.

Únicamente un cambio de esta naturaleza podrá erradicar los problemas que aún tenemos, generar la confianza ciudadana en las elecciones y sus resultados y, con ello, fortalecer la legitimidad de los gobiernos electos.

Bibliografía

- Agíss, F. (2008) Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización, México, TEPJF.
- Becerra, y Woldenberg, J. (2005) La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, México, Cal y Arena.
- Buendía, J. y Azpiroz, J. (2011) Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar, México, TEPJF.

- Comisión de Venecia (2018) Draft Report on Term-Limits and a Possible Individual Right to Re-Election. Part I – Presidents. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Study No. 908/2017. Disponible en: <https://tinyurl.com/y56hvzyr> [Consultado el 28 de junio de 2018].
- Huber, D. y Richard (2002) *Deliberate discretion: The institutional foundations of bureaucratic autonomy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Zavala (2009) “La fiscalización de los recursos”, en Salazar, P. y Córdova, L. (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF.

Legislación

- CFE. Código Federal Electoral. 1987. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. Publicado en el en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 2014.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. Publicado en el en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008.
- _____. 1990. Publicado en el en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.
- _____. 1996. Publicado en el en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.
- LEGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. Publicado en el en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014.
- LEF. Ley Electoral Federal. 1946. Publicado en el en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1946.
- LFOPPE. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. 1977. Publicado en el en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977.
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2014. Publicado en el en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014.
- LGMIME. Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2014. Publicado en el en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014.

**Transición y Cambio
en el Congreso Mexicano**

se terminó de editar en el Instituto Belisario Domínguez
del Senado de la República en el mes de marzo de 2020

Edición a cargo de: Dirección General de Análisis Legislativo (IBD)

El Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, asumiendo su responsabilidad como órgano de apoyo legislativo, impulsó un amplio debate para contribuir al proceso de transición del Congreso mexicano.

Este libro recupera la aportación de expertos parlamentarios en torno a cuatro ejes fundamentales: *La democracia y el Congreso*, que aborda los procesos políticos y las relaciones de poder imperantes en el día a día legislativo; *El análisis del trabajo parlamentario*, hace un balance de la relación de fuerzas, el funcionamiento de los contrapesos en la LXIV Legislatura, y el impacto de la rendición de cuentas en la relación de los ciudadanos con sus representantes; *La optimización del trabajo legislativo en el Senado de la República* presenta alternativas para desempeñar el quehacer legislativo, desde los procesos de negociación, hasta la presentación de resultados a la ciudadanía; finalmente se abordan los *Temas fundamentales de la agenda legislativa*, como el fuero constitucional, la reelección legislativa y la necesidad de impulsar una nueva reforma al sistema electoral.



9 786078 620319 >