

PROYECTO DE RENOVACIÓN DEL CONGRESO

Entregable Final

Pedro José Zepeda Martínez

Índice

Introducción	2
1. Institucionalización en el Congreso Federal. Transición y Cambio	12
2. Ejecutivo y Legislativo: Del multipartidismo al predominio de MORENA.	50
3. Estrategias presidenciales de negociación frente al Congreso y las entidades federativas.....	75
4. Facultades exclusivas de cada Cámara del Congreso	101
5. El futuro del fuero Constitucional en México.	115
6. El cuento nunca acaba: Una prospectiva sobre el impacto de la reelección legislativa	129
7. Balance del trabajo en Comisiones del Senado de la República en la LXIII Legislatura	146
8. Las agendas legislativas y el trabajo parlamentario en la LXIII Legislatura del Senado de la República	167
9. Uso de evidencia en el Poder Legislativo	196
10. Reducción de legisladores: Pendiente de la LXIII Legislatura	206
11. La reelección inmediata Legislativa y las candidaturas independientes. Un ejercicio de rendición de cuentas ante la sociedad.	220
12. El Control Político Parlamentario	242
13. La Negociación Política del Presupuesto.....	278
14. Un cambio de paradigma para la reforma electoral. Reflexiones a partir de la justicia electoral.....	295
15. El Congreso en la opinión pública.....	310
16. 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	333
Bibliografía	365

Introducción

Durante la historia moderna de México, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo se han modificado sustancialmente. Desde la elección intermedia de 1997 y, al menos 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 partir de entonces, la composición de las dos cámaras había fluctuado, sin que ningún partido alcanzara por sí mismo las mayorías necesarias para aprobar unilateralmente su agenda.

Este trabajo surge en el contexto de un proceso electoral que será recordado por distintos motivos: por primera vez desde 1997, el Presidente de la República contará con apoyo mayoritario en las Cámaras de Diputados y Senadores; la Cámara Alta finalmente tendrá una distribución paritaria; gracias a la reelección legislativa, se abrirá la puerta hacia la profesionalización parlamentaria; y, finalmente, 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, destinó sus esfuerzos para dar a luz un trabajo que aportara elementos para facilitar al proceso de transición y renovación que atraviesa el Congreso de la Unión en 2018. Para realizarlo, la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez convocó a un selecto grupo de especialistas a reflexionar sobre un conjunto de temas que, por su naturaleza, tomarán mayor relevancia durante los meses de transición de una Legislatura a otra.

El proyecto se originó a partir de tres ejes fundamentales: 1) Desarrollar una evaluación independiente del trabajo del Congreso de la Unión; 2) Generar indicadores para hacer un balance de las dos últimas Legislaturas (LXII y LXIII), y; 3) Sistematizar recomendaciones de expertos parlamentarios para que el Congreso aumente su efectividad y fortalezca su legitimidad en el sistema político mexicano.

Consideramos, pues, que este trabajo puede proporcionar a los legisladores recién electos y a los miembros con experiencia legislativa elementos valiosos de cara a las reuniones iniciales de instalación, integración de los grupos parlamentarios, elección de las Mesas Directivas e integración de las Juntas de Coordinación Política, que forman parte de lo que comúnmente se conoce como el arranque del primer período de sesiones de la nueva legislatura.

Adicionalmente, esta obra proporciona una visión prospectiva sobre algunos temas de la reforma del Congreso en lo que se refiere a la organización legislativa, los procedimientos parlamentarios en el Pleno, el trabajo de las comisiones ordinarias y el proceso legislativo en ambas cámaras del Congreso. En un nivel más específico, el proyecto que ahora se presenta puede contribuir a formular un sistema de evaluación del desempeño del Congreso, en rubros como la productividad legislativa, considerando tanto aspectos cuantitativos, como cualitativos.

Por efectos expositivos, este libro ha sido estructurado en cuatro partes: La primera sección, intitulada *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 parte, *análisis del trabajo parlamentario*, realiza un balance del trabajo legislativo previo y el impacto que ha tenido la rendición de cuentas en la relación de los ciudadanos con sus representantes; el tercer momento de esta obra, *optimización del trabajo legislativo en el Senado de la República*, se enfoca en propuestas específicas para optimizar el quehacer legislativo en la Cámara Alta, desde los procesos de negociación, hasta la presentación de resultados a la ciudadanía; finalmente la cuarta y última parte, se centra en temas fundamentales de la agenda legislativa, como el fuero constitucional, la reelección legislativa y la reducción del número de legisladores.

La democracia y el Congreso.

En *Institucionalización en el Congreso Federal. Transición y cambio*, se explica que un Estado moderno se ve reflejado a través de una democracia más robusta. En ese sentido, la autonomía legislativa que ha desarrollado México a lo largo de las

últimas dos décadas, es un avance que debe protegerse, pues es preferible que los partidos negocien para alcanzar acuerdos, a un el Legislativo que sólo ratifique las determinaciones del Ejecutivo. Sin embargo, la autora también identifica los riesgos de un congreso dividido: Parálisis gubernamental y disfuncionalidad legislativa.

También se da cuenta de las etapas de transformación del Poder Legislativo, y la tendencia hacia la profesionalización de los perfiles legislativos, gracias a la reelección legislativa inmediata, que permitirá el desarrollo de una carrera política, una mayor relación con órganos de decisión parlamentaria y, consecuentemente, mejores resultados de cara a la ciudadanía.

Por su parte, en *Ejecutivo y Legislativo en México: Del multipartidismo al predominio de Morena*, se resalta la importancia que tuvo el Pacto por México en la relación del Congreso con el Presidente Peña Nieto. Para los autores, gracias a este acuerdo el Presidente logró restituir el control político centralizado del congreso, algo que los gobiernos de oposición no habían logrado anteriormente por la falta de mayorías legislativas. Este fenómeno se tradujo en una LXII Legislatura sumamente productiva, pero con poco margen para modificar las iniciativas.

Sin embargo, aunque el Pacto pretendía mostrar un Presidente que podía gobernar con pluralidad, 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 LXIII Legislatura. Muy probablemente, señalan, el alcance de esta ruptura permeó en los resultados electorales de 2018, donde López Obrador ganó la presidencia y su partido obtuvo la mayoría en el Congreso.

En *Estrategias presidenciales de negociación frente al Congreso y las entidades federativas*, se muestran las fronteras a las que están circunscritas las acciones de los gobiernos democráticos durante los últimos 40 años. En primera posición coloca las fronteras institucionales, que nacen de las atribuciones que le otorga la Constitución a cada uno de los poderes, ya sea para fortalecerlos, o para debilitarlos. Como segunda frontera, la manera en la que distribuye el poder entre los partidos que integran el sistema político. Todo esto, señala, ha generado una

dinámica en la que el representante del Ejecutivo se ve obligado de negociar con los miembros de otros partidos, para impulsar sus intereses en las distintas agendas de trabajo.

El último ensayo de este apartado, *El control político parlamentario*, comienza con un repaso teórico de la separación tradicional de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pasando por autores como Aristóteles, Locke y Montesquieu. Esboza la historia de los parlamentos europeos que surgieron al terminar la edad media, y el papel que jugaron para garantizar la vida democrática del Estado liberal. Al tratar el caso mexicano, se remonta a la primera constitución federal de 1824, para explicar el sistema de representación en las Cámaras de Diputados y Senadores. Así, señala que el Poder Legislativo representa la voluntad popular, por ello este órgano de gobierno del Estado es el que cuenta con mayores facultades y atribuciones de control sobre los otros poderes en que se divide el gobierno de un Estado y aún sobre los órganos constitucionales autónomos.

Respecto de los mecanismos que utiliza el Poder Legislativo para ejercer el control político parlamentario ante los otros poderes y órganos constitucionales autónomos, señala que, sin lugar a dudas, el más importante es el proceso legislativo. Sin embargo, existen otros instrumentos en los que se observa de mejor manera el control político parlamentario como son los denominados controles financieros o económicos, los cuales se refieren a la atribución del Congreso en materia de deuda e ingresos, así como a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados mexicana para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y revisar la Cuenta Pública, por medio de la Auditoría Superior de la Federación, órgano con autonomía técnica y de gestión.

Análisis del trabajo parlamentario

En el segundo momento de esta obra se analiza el resultado del trabajo parlamentario y su impacto en la relación representantes-representados. Este apartado comienza con *Facultades exclusivas de cada Cámara del Congreso*, que describe la organización bicameral del Legislativo y enumera las facultades

exclusivas de la Cámara de Diputados (señaladas en el artículo 74) como el reconocimiento y declaratoria del nuevo Presidente electo, la aprobación del presupuesto de egresos de la federación entre otras; y las del Senado de la República (artículo 76 constitucional), entre las que destacan la ratificación de los Secretarios de Estado o la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y demás órganos autónomos. Posteriormente, el autor presenta información relevante sobre la cultura constitucional, haciendo énfasis en el desconocimiento generalizado de las funciones de cada una de las Cámaras.

En *Las agendas legislativas y el trabajo parlamentario en la LXIII Legislatura del Senado de la República*, se resalta la importancia de la negociación como herramienta indispensable del quehacer legislativo, a partir de la apertura democrática de 1997, cuando se abrió la discusión parlamentaria hacia los temas más relevantes para la nación. En ese contexto, se comenzaron a impulsar agendas de trabajo por cada grupo parlamentario, en las cuales apenas se esbozan el plan de cada fracción política al interior del legislativo, así como los temas en común que comparten las principales fuerzas del Congreso.

El análisis se centra en el trabajo que presentaron los tres grupos parlamentarios más numerosos de la Cámara de Senadores durante la LXIII Legislatura, confrontando los temas propuestos al inicio de cada periodo legislativo contra el volumen de iniciativas que finalmente se presentaron para su discusión en comisiones y en el pleno de la Cámara Alta, por cada uno de los grupos parlamentarios.

En *La reelección inmediata legislativa y las candidaturas independientes. Un ejercicio de rendición de cuentas ante la sociedad*, se aborda la idea que ha permeado en un gran tramo de la historia de México: los funcionarios no debían ser reelectos, para evitar casos de abuso del poder y autoritarismo. Este temor, justificado por la propia historia, se acentúa los representantes del Ejecutivo, como dicta el artículo 83 de la CPEUM. No obstante, señala, esta regla no se aplicó para los Diputados y Senadores hasta 1932, cuando las presiones ejercidas por los

distintos grupos políticos locales hicieron necesaria la no reelección para que el poder rotara y debilitar al congreso frente a la figura del presidente.

No fue hasta 1964 cuando se volvió a tocar este tema de la reelección. La Cámara de Diputados aprobó una iniciativa al respecto, pero contó con el respaldo del Senado de la República hasta la LVI Legislatura. Estas iniciativas se veían trabadas principalmente por el descontento social con el poder Legislativo y el riesgo de que grandes grupos de poder económico aseguraran la renovación de los legisladores que les sirvieran. Señala que hasta el 2014 y con el pacto por México que logro realizarse esto. Finalmente, Bolaños entra en el análisis de las candidaturas independientes, que ya habían sido contempladas por la Ley Electoral de 1918, derogadas en 1946, con el sistema de partidos, y reinstauradas en 2012, gracias a la reforma al artículo 35 constitucional.

En *Uso de evidencia en el Poder Legislativo*, se propone un enfoque que permita identificar, sistematizar y analizar la toma de decisiones, a partir de la profesionalización de la función Legislativa. En este proceso de optimización, la autora reconoce la necesidad de evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, en lo que reconoce como “evidencia”. Las fuentes para nutrir esa evidencia serían las que generan los propios órganos legislativos (las cuales ya existen), mientras que las fuentes secundarias (equipos de trabajo externos) ampliarían la perspectiva y asegurarían que la información que reciban los legisladores no esté sesgada.

Se exponen los factores que afectan el uso de evidencia en el proceso de políticas públicas, y destaca que la información tendría que enfocarse a medir el mandato del Ejecutivo en la implementación de las políticas, a través de información clara, precisa y fácil de entender, para enriquecer el debate y diseño de las nuevas políticas públicas.

En ese mismo sentido, *El Congreso en la opinión pública* analiza los indicadores publicados por Latinobarómetro sobre los niveles de satisfacción con la democracia, enfocándose en la percepción ciudadana del Congreso mexicano. Destaca que, en la mayoría de los países donde se levantó el censo, gran parte de

los encuestados respondieron encontrarse no muy satisfechos o nada satisfechos con su democracia. México resalta como uno de los países más insatisfechos, pues sólo el 1% de los encuestados está muy satisfecho con la democracia; otro 17% se encuentra más bien satisfecho; mientras que el 79% de la muestra contestó que está “No muy satisfecho” y “Nada satisfecho” con la democracia mexicana.

Optimización del trabajo legislativo

En la *negociación política del presupuesto*, se describen los procesos de negociación presupuestaria que han tenido lugar en la Cámara de Diputados desde 1997, cuando el Ejecutivo dejó de tener mayoría en el Congreso. El autor destaca que, a partir de esa recomposición legislativa, los actores principales -el presidente de la República, el Secretario de Hacienda, y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública- tuvieron que desarrollar un sistema de intercambios clientelares con tal de conseguir mayorías aprobatorias. Desde entonces, la atención legislativa se ha centrado en negociar proyectos que reditúen en mayor visibilidad política para los legisladores, mientras que las partidas del Presupuesto de Egresos, han sido aprobadas sin alteraciones mayores.

Más adelante, se devela el fondo político de los recursos destinados al ramo 23 del PEF, y la consecuente problemática por implementar programas y desarrollo de infraestructura: la discrecionalidad en el manejo de recursos, se orienta para beneficiar a grupos organizados. Finalmente, el autor concluye la necesidad de que los grupos parlamentarios entren al fondo de la discusión presupuestaria, para que el uso de los recursos se destine a satisfacer las demandas de los mexicanos.

Un cambio de paradigma para la reforma electoral. Reflexiones a partir de la justicia electoral, reseña las once modificaciones que ha sufrido el sistema electoral mexicano desde 1977, para construir un sistema electoral complejo, robusto y confiable. Así, las principales reformas han planteado 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).

En ese sentido, se expresa que la legislación electoral, en el nivel federal y local, 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. Por ello, la autora señala elementos que deben tomarse en cuenta para una posible nueva reforma electoral que dé cabida a la diversidad de experiencias: incorporar al sistema conceptos como la justicia alternativa para la solución de conflictos, la implementación de juicios en línea. Principalmente, señala que el éxito electoral dependerá de un proceso de análisis juicioso y que supere la trampa de la precipitación post-electoral.

En *El trabajo de las comisiones en el Senado*, explica el funcionamiento de las comisiones en el Senado, y hace un balance del trabajo que se realizó en la Cámara Alta durante las LXII y LXIII Legislaturas, en un contexto de gobiernos divididos, que tuvieron que sortear distintos obstáculos al momento de legislar. En este trabajo, el autor expone las comisiones en las que se presentaron más iniciativas, minutas y puntos de acuerdo durante todo el periodo estudiado, haciendo un análisis comparativo de los temas más relevantes para ambas legislaturas. Martínez concluye con las dificultades que se presentan para recopilar información de las diversas Comisiones del Senado, pues no existe una metodología única para presentar la información. Finalmente, retoma una propuesta de reforma al Reglamento del Senado de la República para homologar la información que presentan las diversas comisiones, en el camino hacia un Parlamento Abierto.

Temas fundamentales de la agenda legislativa

En *El futuro del fuero constitucional en México*, se trata de responder a una cuestión que ha estado en el centro del debate desde hace tiempo. ¿Qué sucederá con el fuero de los legisladores y funcionarios públicos federales? En principio, se describe que la búsqueda por limitar las facultades y prerrogativas a los legisladores se ha

tratado desde el siglo XIX como una exigencia social para reducir los privilegios que otorga el poder público.

El análisis se enfoca en las capacidades del Congreso para hacer una declaración de procedencia. Destaca que en verdad es un juicio en todo el sentido de la palabra, pues cuenta con todos los elementos que lo pudieran definir como tal (parte acusadora, defensa y un jurado). Muestra algunas discrepancias en la interpretación de lo que es el fuero y ejemplifica cómo es que las deformaciones del fuero político que permiten la corrupción, son las que le han otorgado su mala fama. Finalmente, discute sobre los posibles alcances de una iniciativa que elimine por completo el fuero político.

En *El cuento nunca acaba: una prospectiva sobre el impacto de la reelección legislativa*, se refiere a la implementación de la reelección inmediata en los órganos legislativos, como un cambio de incentivo para que la ciudadanía pueda premiar o castigar a los actores políticos a partir de su desempeño en el Congreso. Se exponen tres corolarios: 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; 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.

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.

En *Reducción de legisladores: Pendiente de la LXIII Legislatura*, se plantea una pregunta central para el sistema democrático “¿Qué determina tener cierto número de diputados y senadores?”. Para responder, se hace un repaso por los grandes cambios constitucionales en materia de representación, desde 1857, cuando un diputado representaba a 40 mil habitantes, hasta la desaparición de la Cámara de Senadores en 1867. En ese análisis, Aguirre da cuenta de las trece reformas que ha sufrido la Constitución de 1917, para aumentar o reducir el número de legisladores.

Más adelante, analiza las propuestas de reforma a la integración del Congreso durante la LXIII Legislatura: 18 iniciativas se encuentran pendientes en comisiones. La mayoría de ellas coinciden en reducir el número de senadores de 128 a 96, y los diputados, de 500 a 400, 300, y hasta 250. Esta discusión, que también ha permeado en el ámbito local, ha dejado casos como los Congresos de Tlaxcala y Morelos, que sí han reducido la cantidad de curules. Finalmente, señala que estos ejemplos, sumados a experiencias similares en proceso de discusión, resultan ejercicios útiles para observar el comportamiento legislativo después de la reducción de los congresistas.

1. Institucionalización en el Congreso Federal. Transición y Cambio

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 organizaciones políticas y supeditación del Ejecutivo al Legislativo (García Morillo, 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 se pretendía 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 tiempo que se busca mejorar la organización y estructura parlamentaria en concordancia con los tipos de gobierno, al mismo tiempo, buscan 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.

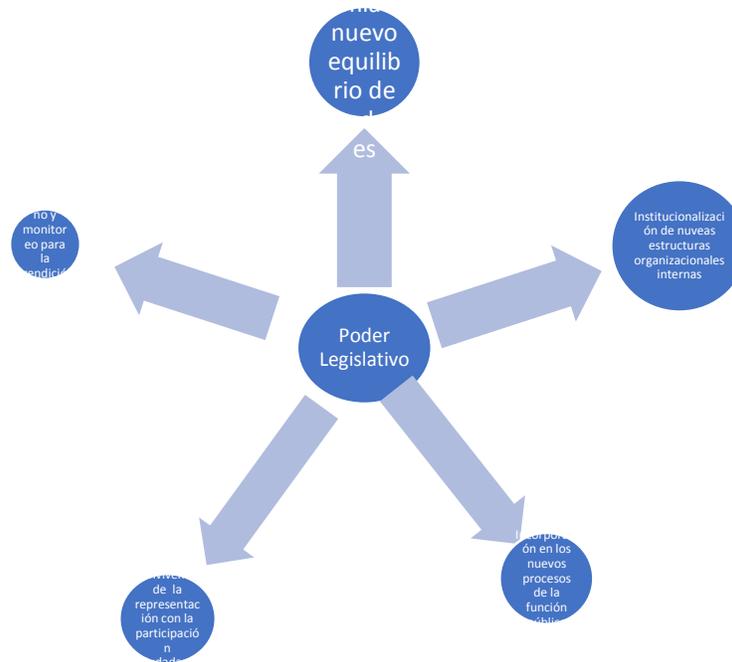
Se puede decir que el Congreso mexicano ha incursionado en los cuatro modelos de parlamentarismo arriba referidos. Si bien es cierto no se identifican como un proceso ascendente, podemos afirmar que hemos transitado por cada uno de ellos, a veces de manera inconclusa (parlamentarismo estructurado y abierto) 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



Elaboración Propia. Los círculos son dispares dada la variabilidad el 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 en 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 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 presente; 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 mayoría¹ 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. Cómo 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

¹ 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; *gobiernos minoritarios* donde ningún partido ostenta la mayoría, en este caso particular la negociación de acuerdos parlamentarios es puntual y provisional y supeditada 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 Vilamala, 2008).

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.

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)

IOE: índice de oposición efectiva

SPD: sin partido dominante en la oposición

NEP: número efectivo de partidos

NP: índice de partido Dominante

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

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 la escisión de éste surge el Movimiento de Regeneración Nacional, situación que fragmentó el voto de la izquierda, y de la suma del porcentaje de asientos legislativos del PAN, PRD y Morena, obtuvieron 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, 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 la pregunta que salta a la vista es ¿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 conseguir 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 dos, 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 y sobretodo 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.

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

Trienios en gobiernos sin mayoría	NEP ² : número efectivo de partidos y NP ³ : índice de partido Dominante Diputados		NEP: número efectivo de partidos y NP: índice de partido Dominante Senadores		Índice de oposición Efectiva Diputados (IOE) ⁴	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)

² 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.

³ Para el caso de 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: $NP=1+N^2\sum_{i=2}^n p_i^2$ 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.

⁴ Para obtener el índice de oposición efectiva (IOE) se pondera el promedio de la magnitud de los partidos de oposición (O) sobre el promedio. $IEO= O/G$; 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.

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)

Por otro lado, llama la atención que salvo el 2006, el PAN siempre se ha mantenido como segunda fuerza –independientemente si está o no en el poder– esto 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).⁵

⁵ 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 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 Fanzi Hamdanm 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

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 Quezada 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 solo 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 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 el 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.⁶ 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, hasta la

elecciones de 2018.

⁶ 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 agrupa a las dispersas fuerzas de la izquierda: los nacionalistas socialistas, los nacionalistas revolucionarios y los movimientos sociales que agrupan 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, este 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.

formación de coaliciones con el partido de centro derecha Acción Nacional. Esta discusión interna les ha acarreado rupturas entre las diferentes facciones como la salida de importantes dirigentes 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 sino mantenían una postura abierta al diálogo y alianzas con otros partidos, principalmente con Acción Nacional ante las elecciones de 2018.

Por otra parte con el regreso del PRI al gobierno en 2012 en compañía de su coalición electoral (PVEM), obtuvo la ventaja no solo en la elección presidencial; 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 a sus aliados como la primera fuerza política. Dicha situación ofreció 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, el apoyo parece fomentar la cooperación parlamentaria con el gobierno en turno, se debe mencionar que dado el desequilibrio 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 senadores, la oposición carece de peso para incidir en la decisiones legislativas. De ahí que oponerse a la agenda programática del gobierno era inviable, si 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 sobredimensionada⁷ entre el PRI-PVEM, PAN Y PRD durante el primer año del gobierno de Enrique Peña Nieto,⁸ 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.⁹ Si bien es cierto el soporte de las fuerzas políticas 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 reformas a la 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 integraran a la propuesta final. En

⁷ 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.

⁸ Las reformas apoyadas por todos los partidos cubre el tema educativo, telecomunicaciones, transparencia, finanzas, y endeudamiento de las entidades federativas. (Castellanos, Roberto, 2016).

⁹ 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 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.

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, situación localizada 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.

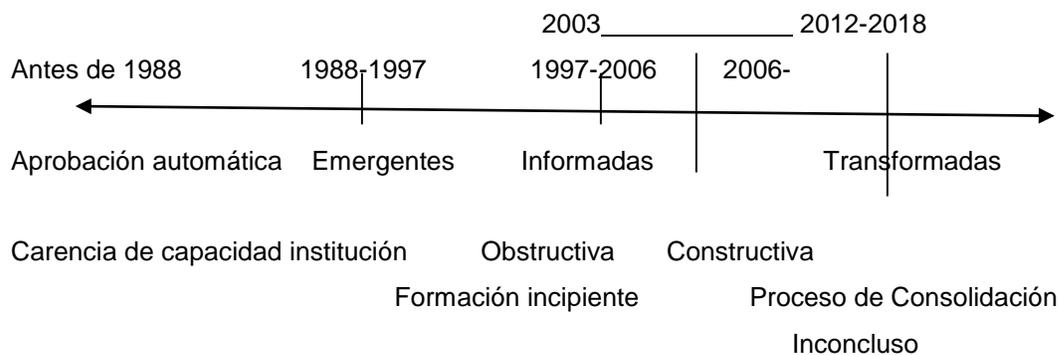
Transformación de la institucionalización de la estructura del Poder Legislativo Mexicano

La apertura democrática permitió cuestionarse 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. Este proceso coadyuvó al mismo tiempo que condicionó la transformación que emprendería el Congreso federal en nuestro país. De igual forma, se gestó la formación de un congreso 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 automático 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 proceso de transición, de formación incipiente donde el proceso de democratización se concluye e inicia el proceso 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



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 Legislativo 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 la Gran Comisión, designado a su vez por el Presidente de la República.¹⁰

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 éstos vieron incrementada 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 contenido de las agendas de los partidos

¹⁰ 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.

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 y constituidos a las reformas propuestas en ese 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.¹¹ Al mismo tiempo se reconoció la necesidad de contar con cuerpos de apoyo técnico en la elaboración de iniciativas y sistemas de información básico y especializado, 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 crearon 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

¹¹ De acuerdo a 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) Servicios 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) Servicios 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) Servicios 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) Servicios 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; videoteca; multimedia; museografía; e informática parlamentaria.

pública, instancia que tiene la capacidad de auditar a los poderes públicos, además de sancionar y fincar responsabilidad en caso de daño al erario público. 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 congreso es más propositivo en su labor legislativa (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).¹²

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

¹² 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.

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 mediante concurso cerrado de méritos.

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 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, los centros están limitados en cuanto a sus facultades.¹³ Estos se han limitado 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 solicita la colaboración por lo que la actuación de dichos centros restringe su actuación a solicitud de los grupos. A pesar de que los integrantes de estos órganos basan su selección mediante un sistema de méritos, este 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 legislativa, de veto, fiscalización y ejercicio del control sobre

¹³ 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 cuáles nueve son investigadores especializados, en tanto las áreas administrativas y operativas en conjunto suman más de tres mil seiscientos empleados (Integralia, 2012).

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,¹⁴ 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 capacidad administrativa y organizacional, y con ello la reducida labor legislativa y ausencia de integración ciudadana a través de la democracia participativa.¹⁵

De acuerdo con el monitoreo de la Red Latinoamericana por la Transparencia

¹⁴ 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.

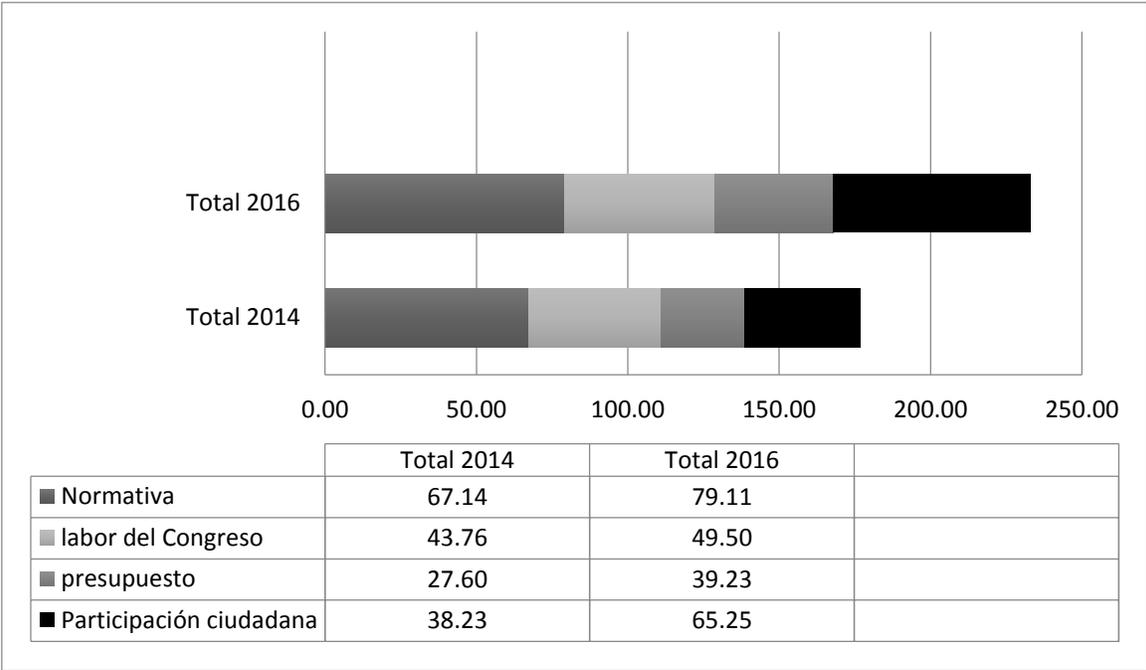
¹⁵En 2012 la comunidad parlamentaria internacional adoptó la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria debatida en Whashington D.C, evento organizado por el National Democratic Institute Sunlight Foundation y la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, posteriormente firmada en Roma 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 la 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 aplicados a los países de la región firmantes.

Legislativa (RLTL), de 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.

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, septiembre 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 cabildo, 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 se sondeen la asistencia de las comisiones, 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 congresos 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 atención y participación ciudadana tuvo avances significativos, particularmente la existencia de mecanismos de acceso a la información pública como el canal de televisión del Congreso, la página web e información pública sobre los legisladores. Pese a las mejoras, las faltantes se localizaron en la carencia de mecanismos que involucren la participación ciudadana en la labor legislativa.

La desventaja del Congreso mexicano se observa claramente en el ámbito de transparencia presupuestal y labor del congreso. 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

informáticas, 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 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 la relación con los órganos de decisión legislativa y su preparación académica hace que el diputado este 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.¹⁶

¹⁶ En la actualidad la complejidad del manejo de los asuntos públicos, han 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

La profesionalización del legislador depende de varios elementos: la experiencia legislativa, la carrera política, la capacitación partidista y los sistemas 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 legislativa. (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, p. 52)

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 élites políticas en manos del partido hegemónico y su líder en turno desde 1933. En la actualidad esa postura dejó de tener vigencia¹⁷ y no será sino hasta la reforma

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.

¹⁷ Desde 1964 surgen las primeras propuestas de restauración de la reelección inmediata,

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, 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.

A pesar de la existencia de esta posibilidad, Emma Campos (2003) ha demostrado 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) el Congreso mexicano ha estado integrado por amateurs. Pese a que el partido predominante (PRI) mantenía el aseguramiento de las ganancias electorales de sus candidatos, la reincidencia de los legisladores en promedio, apenas sobrepasaban 14% de experiencia previa como legislador. Además se debe tomar en cuenta que la reincidencia no sobrepasaba más allá de un periodo. Es decir, 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.

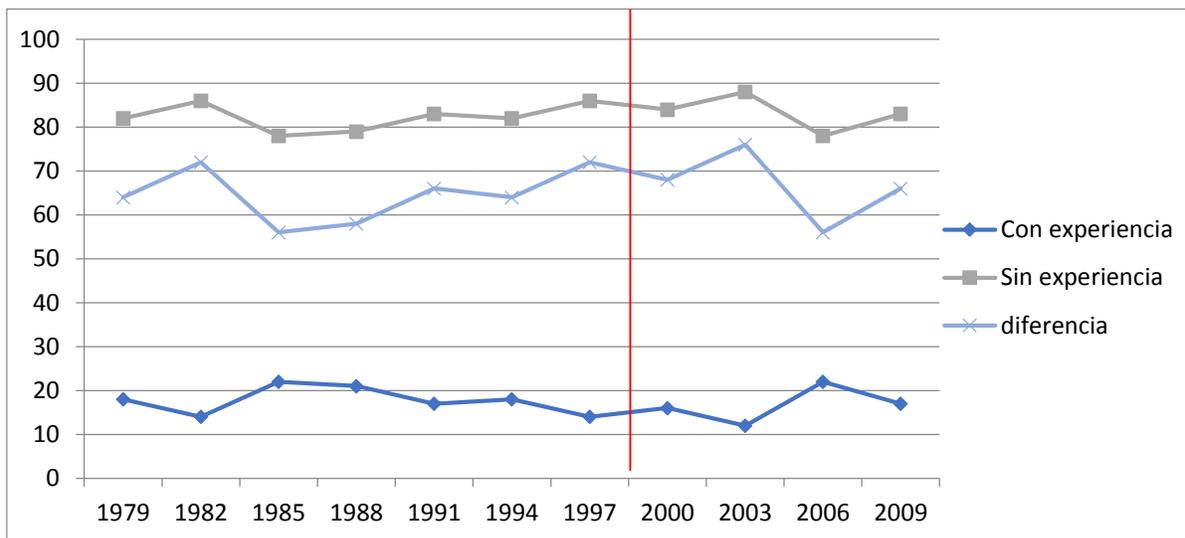
A partir de 1997 el escenario de gobierno dividido, legislaturas fragmentado y gobiernos de minoría, representó para el presidente no solo el escaso control de la asignación de los cargos públicos, por tanto, los ascensos progresivos ya no dependían de la promoción presidencial, sino de los esfuerzos individuales de los

durante el proceso de democratización las propuestas en torno a esta se acumularon de tal manera que hasta el 2010, se pueden contabilizar 35 propuesta 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 de parte del entonces presidente Felipe Calderón. Ninguna de ellas contó con el consenso suficiente para ser discutida y aprobada por los Congresos.

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 se esperaría carreras legislativas más autónomas, afianzadas e independientes, se espera que con la reforma del 2014 este escenario de independencia sea aún mayor, sin embargo, se debe considerar que una de las limitantes para que los representantes sean reelectos es la postulación de estos por el mismo partido, situación que reduciría el transfuguismo y reforzaría el papel de las dirigencias políticas para 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, esta se mantuvo estable con respecto a los gobiernos unificados priístas, lo que supone que el diseño de la no reelección y fuerte control de los partidos en la selección de candidatos es 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 1. Diputados con y sin experiencia legislativa



Fuente: Elaboración propia con base en Campos, Emma (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 esta 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

Elaboración propia con base en Campos, Emma (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 4 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 si mantiene una tendencia ascendente, de tal manera que esta 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

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 experimentados, este es 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 como 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 por otros cargos de elección popular u ocuparon puestos en la administración pública. 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 son menores 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 a 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 cargos 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	

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 cinco, la afirmación de: a mayor experiencia, es más probable la asignación de puestos de dirección, esta 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 aquellos 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.

Otro elemento de la profesionalización de los legisladores y su capacidad institucional se refiere a la carrera político electoral del legislador entendido como la competencia por escaños en los niveles de rotación de los miembros del congreso y el perfil de los legisladores que los partidos prefieren para la postulación como sus candidatos.

En México, el control de las carreras políticas de los legisladores ha pasado de la centralización en manos del Ejecutivo, como jefe del partido, al control de las dirigencias partidistas nacionales. A raíz del incremento de la competencia político electoral que se venía suscitando desde los años 80 y 90 del siglo XX, la competencia por los cargos de representación, transformó la postulación de candidaturas dentro de los partidos políticos, y hoy podemos decir, que el reclutamiento es un asunto que los partidos han tratado de solventar a través de la transformación o creación de nuevas reglas partidistas, en algunos casos, la flexibilidad es eminente, las normas internas de las organizaciones políticas se han visto rebasada muchas veces por fenómenos como el transfuguismo, la formación de coaliciones electorales y de gobierno, la integración de líderes sociales a las listas de candidatos por encima de sus militantes.

De esta manera, como inicialmente se había mencionado, la carrera política de los legisladores en México ofrece una tendencia ascendente hacia otros puestos más elevados dentro de los cargos de representación popular, como las gubernaturas. Es decir, las fuentes de postulación de los partidos se relacionan

fuertemente con el liderazgo social, con los puestos de representación popular y la experiencia adquirida en dichos cargos a nivel local y federal, así como en niveles altos de la burocracia federal.

Cuadro 8. Pertenencia a la burocracia partidista y liderazgo popular					
Burocracia partidista	1997-2000	2000-2003	2003-2006	2006-2009	2009-2012
	%	%	%	%	%
Nacional	16.9	28	35.2	33	15.3
Estatad	40.0	44.2	55.3	51.5	27.6
Municipal	15.7	37.2	43.4	48.6	14
Líder de asociación	50	40	28	16.7	38

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 los resultados de la base de datos resumida en el cuadro 8, se puede apreciar que la militancia vinculada a los cargos burocráticos de los partidos, ha sido un elemento importante para la postulación legislativa. En conjunto un elevado porcentaje de legisladores ha pertenecido a la burocracia partidista en sus distintos niveles. Los partidos han optado por integrar a sus cuadros parlamentarios a los miembros de la elite partidista, lo que puede relacionarse con la disminución de los líderes sociales a favor de los miembros de la elite.

De igual forma la dirigencia estatal ocupó una cantidad considerable de curules, entre el 40% y 55% de los miembros tienen antecedentes en sus comités estatales. Esto se explica por el hecho de que la mayoría de los legisladores mantiene vínculos con las dirigencias estatales y la importancia del arraigo local para la postulación de figuras conocidas localmente hablando, 30% de los legisladores reporta haber sido presidente municipal o diputado local, hecho que refuerza la idea de que el liderazgo local de la mayoría de los diputados aumenta su dependencia de los recursos que les otorgan sus respectivos partidos para fungir como gestores de sus electores.

De igual forma, el número de legisladores que ha ocupado cargos de dirección en los comités municipales de sus respectivos partidos ha sufrido un incremento ascendente que ha pasado del 15% al 42%. Esto probablemente se explique por el hecho de que el peso de los legisladores en el proceso hoy es más importante por el peso que tienen las coaliciones y la necesidad de legisladores informados y entrenados dentro de las filas de sus propios partidos, sobre todo de los comités ejecutivos de cada uno de los niveles de decisión así como la importancia que tiene las reglas de elección interna para cada partido, donde la tendencia ha sido la aceptación no solo de la población que apoya al candidato, sino del apoyo al interior de cada uno de los niveles partidistas.

El perfil profesional de los legisladores, es otro elemento que se relaciona con la experiencia de los representantes, dado que ésta se sustenta en los conocimientos previamente adquiridos por el propio legislador a través de su formación profesional y experiencia en la administración pública. Para analizar la formación de los legisladores, es interesante observar los requisitos para ocupar una curul en el Congreso. En México la instrucción no es un elemento de restricción para ocupar un escaño de representación popular, solo la edad, la residencia y el cargo anterior a la ocupación de la curul son elementos que limitan el acceso al cargo de representación (artículos 55 y 58 Constitucional).

En este sentido, son los partidos políticos quienes tienen la tarea de presentar a sus mejores hombres para ocupar los cargos de representación, pero aquí la pregunta es: ¿cuál es el perfil de los candidatos a legislador que los partidos prefieren: alguien con un currículum que garantice el buen desempeño de su función o alguien con la capacidad de movilización que garantice el triunfo electoral del partido?, esta es una disyuntiva a la que se enfrentan los partidos.

Cuadro 9. Nivel de escolaridad de los legisladores										
Nivel de escolaridad	Legislatura LVII		Legislatura LVIII		Legislatura LIX		Legislatura LX		Legislatura LXI	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Ninguno	5	1.1	4	0.8	0	0	8	1.62	0	0
Básico	11	2.4	11	2.2	10	2	13	2.63	1	0.2
Bachillerato	41	9.1	69	13.83	30	6.01	11	2.22	6	1.21
Técnica	32	7.1	26	5.21	15	3.01	25	5.05	36	7.26
Licenciatura	294	65.2	303	60.72	417	83.57	261	52.73	294	59.27
Posgrado	68	15.1	86	17.23	27	5.41	177	35.76	153	30.85
TOTAL	451	90.7	499	100	499	100	495	100	496	100

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 cuanto al nivel de instrucción, el cuadro 9 muestra que los legisladores mexicanos poseen una formación universitaria sólida, entre el 50 y 90% de los representantes tienen estudios a nivel licenciatura y posgrado. Cabe destacar que el número de integrantes que solo cuenta con estudios básicos y medios, se encuentra en su mayoría en la Cámara de Diputados. Es decir, los partidos en México aprovechan la formación personal de sus candidatos o como menciona Roderic Ai Camp (1996) la escuela (aunque en menor medida la familia y la organización) es el agente que más ha influido en el reclutamiento de las elites políticas en México. En el exhaustivo estudio que el autor hace sobre reclutamiento

político de las élites mexicanas -desde la época de Porfirio Díaz hasta Miguel de la Madrid, Camp identifica cómo en una sociedad con altos niveles de analfabetismo y bajos niveles educativos, las elites son extraídas de las universidades, públicas y privadas (dependiendo de la época) a partir de que el reclutamiento político se origina en las relaciones entre la élite y sus compañeros de estudio o la relación de discípulos ente estudiantes y profesores.

De igual forma, la extracción del gremio al que pertenecen los legisladores con educación profesional se encuentra en la carrera de abogado, médico, ingeniero y maestro de educación básica. Gremios que han tenido presencia desde la época del México postrevolucionario. Al mismo tiempo se debe hacer notar que pese a la concentración en algunas disciplinas, fue posible identificar un volumen considerable de profesiones varias que una diversificación que los coloca en actividades empresariales, independientemente de la profesión de origen. Es decir, la iniciativa privada se ha insertado contundentemente en las actividades legislativas para influir directamente en la agenda legislativa.

Pero los partidos no solo han aprovechado la formación personal de los candidatos que postulan, también es de tomarse en cuenta sus antecedentes en la administración pública como se muestra en el cuadro 10.

Cuadro 10. Antecedentes en la Administración Pública				
Periodos	Diputados		Senadores	
	%	#	%	#
	Funcionarios Públicos	Ex gobernadores	Funcionarios Públicos	Ex gobernadores
1997-2000	50	9	67	5
2000-2003	69	4	67	8
2003-2006	68.4	7		
2006-2009	72	3		

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.

Al observar el cuadro 10 podemos afirmar que los legisladores, a pesar de carecer en su mayoría de experiencia legislativa, su práctica en la administración pública local y federal son considerablemente mayores. Entre los diputados y senadores la experiencia acumulada de sus integrantes sobrepasa el 50% hasta llegar al 70% de representantes que reportan tener mayor experiencia en este ámbito. Se debe recordar que en México se carece de un sistema de servicio civil de carrera que incentive la permanencia en el cargo burocrático, de ahí que la oportunidad de estos burócratas para mejorar sus expectativas de ascenso sea por la vía de la representación popular.

En suma, se puede afirmar que la formación de los legisladores y la experiencia adquirida en la burocracia estatal y partidista, han sido parte fundamental para los partidos en el momento de seleccionar a sus cuadros. En su mayoría son políticos profesionales, no obstante que 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, favorecería la institucionalización, profesionalización y rendición de cuentas de los legisladores mexicanos. Solo falta observar los años por venir para identificar las ambiciones de los congresistas si estas 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 este ha ido de la mano del proceso de transición democrático 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, este 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 controlar la conversión hasta las elecciones de 2018 cuando la derrota del PRI es 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, esta 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 da la discrecionalidad de los legisladores para la selección del personal del Congreso.

Por lo que toca al control ciudadano y la participación de este, no obstante la inclusión de mecanismos de participación en la reforma electoral de 2014, como la iniciativa popular, está aún requiere del filtro partidista para hacer posible propuestas provenientes de la ciudadanía. Finalmente, el control ciudadano mediante la transparencia no fue del todo éxitos, porque si bien es cierto, 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

2. Ejecutivo y Legislativo: Del multipartidismo al predominio de MORENA.

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 doto de una legitimidad propia y de unas atribuciones que le 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 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 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 de 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

Existen 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 sobreexplotación 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 se convirtieron 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, 1 de diciembre, 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 la 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 si 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 (Zamitiz, 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 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 Giusta, 2001) y a otros condicionamientos culturales y sociales contrarios 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 las 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 (Ortíz 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.

**INICIATIVAS DEL PODER EJECUTIVO
PRESENTADAS EN LA LXII LEGISLATURA**

DURANTE LOS TRES AÑOS LEGISLATIVOS: 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

**INICIATIVAS DEL PODER EJECUTIVO
PRESENTADAS EN LA LXIII LEGISLATURA**

DURANTE LOS TRES AÑOS LEGISLATIVOS: septiembre de 2015 - 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 hace seis años, con 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 hace un sexenio.

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 del que 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” ha sido uno de los principios políticos que ha llevado a López Obrador a cuestionar las reformas neoliberales promovidas desde 1983 (López Obrador, 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, impulsando 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 pronuncia 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; 2017)

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; 2017)

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 (*farmouts*) 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).

Reflexión final

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 decisorios.

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 Camín, 2017, 3 de noviembre).

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.

3. Estrategias presidenciales de negociación frente al Congreso y las entidades federativas.

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 las expectativas del 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 sus propias potestades están muy acotadas por ellos, su capacidad de acción se verá restringida y el presidente de la República estará obligado a negociar y buscar la colaboración del Legislativo y de 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 los partidos y otras fuerzas que participan en el sistema político, así como la distribución de los cargos de elección popular entre ellos: la 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 o se distribuyen entre muchas fuerzas.

Durante los últimos cuarenta años, en México ha habido modificaciones importantes en ambas fronteras. La primera se ha ido desplazando de un 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 Personales¹⁸, así como con 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 el PRI, articulado en torno a 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 de sindicatos y organismos patronales. 2) Una segunda etapa, de poco más de 20, de 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 ella, 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 legalidad vigente, la oposición se parapetó en un poder Legislativo más fuerte lo cual, aunado a la existencia de un poder

¹⁸ 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.

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 hay una mayor presencia de medios de comunicación autónomos y el fortalecimiento de organizaciones sociales no corporativas que contribuyen a la apertura de nuevos espacios de participación dentro del tejido institucional. 3) Los resultados preliminares de las elecciones de julio del 2018 podrían indicar el inicio de una nueva etapa en la que el partido-movimiento que detentará la presidencia de la República tendrá también mayorías en el Congreso de la Unión, alrededor de una cuarta parte de las gubernaturas estatales y una amplia presencia en más de 20 legislaturas locales.

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 sido insuficientes para garantizar una gobernabilidad que permita el desarrollo económico sostenido, el bienestar, la paz y la seguridad. 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 respuesta pragmática y no estratégica para profundizar el 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 ambas fronteras han determinado las estrategias de negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y los

resultados obtenidos a través de la 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 diputados¹⁹. Como resultado, en las elecciones del 5 de julio de 1964, de un total de 210 diputados, el PRI obtiene 131 diputados 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% sin considerar 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

¹⁹ Carmona, Doralicia, Memoria Política de México, www.memoriapoliticademexico.org

mayoría calificada con 74% de los diputados.²⁰ 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.

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 1221 (los partidos de oposición suman 28% del total, dos puntos porcentuales más que en 1979). Como respuesta, 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 LFOPE, 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).²² 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".²³ 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

²⁰ Fuente: Cámara de Diputados.28.8% del total)

²¹ Fuente: Cámara de Diputados.

²² Méndez de Hoyo, Irma: Transición a la democracia en México: competencia partidista y reformas electorales 1977-2003, FLACSO, Fontamara, 2006.

²³ Méndez de Hoyo, Irma, 2006.

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.²⁴ En otras palabras, por los cambios del CFE, la oposición no alcanzó la mayoría en la Cámara de Diputados quedándose en 47.6%.

Como respuesta al descontento 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 un 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 Donald Colosio y, meses después, del secretario general del mismo partido, Francisco Ruiz Massieu,

²⁴ El FDN obtuvo, además 4 senadurías.

en 1993 y 1994 se realizan otras dos 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 128 integrantes, 4 por cada entidad federativa²⁵); y una nueva fórmula para la integración de la Cámara de Diputados.²⁶

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, asignado 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.

²⁵ 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.

²⁶ www.diputados.gob.mx, Los Sentimientos de la Nación, Museo Legislativo, Nuestro siglo: de la reforma de 1986 a la modernización del proceso electoral.

Las siguientes reformas, de 2003 y 2005 no tuvieron ya como propósito influir en la composición de las cámaras, sino establecer con mayor claridad los requisitos para reconocer un partido o Agrupación Política Nacional (APN) 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 2 veces y hasta por cuatro veces en la Cámara 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 Fiscal²⁷.

²⁷ 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

Todas estas reformas modificaron 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 forma 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 ido formando 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 cada legislatura ha influido, directa o indirectamente, en la estructura, forma de organización 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.

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.

Cámara de Diputados
Curules por partido y legislatura

	L	LI	LII	LIII	LIV	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI	LXII	LXIII	LXIV
	197 6- 197 9	197 9- 198 2	198 2- 198 5	198 5- 198 8	198 8- 199 1	199 1- 199 4	199 4- 199 7	199 7- 200 0	200 0- 200 3	200 3- 200 6	200 6- 200 9	200 9- 201 2	201 2- 201 5	201 5- 201 8	201 8- 202 0
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							
PANAL										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 diferentes 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.

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
Nueva Alianza	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.

**Senado de la República
Curules por partido y legislatura**

	L 197 6-79	LI 197 9-82	LII 198 2-85	LIII 198 5-88	LIV 198 8-91	LV 199 1-94	LVI 199 4-97	LVII 199 7- 200 0	LVIII LIX 200 0- 200 6	LX LXI 200 6- 201 2	LXII LXIII 201 2- 201 8	LIV 201 8
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										
PANAL										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 PANAL, 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.

**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; cuanta 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 formación de la agenda de gobierno.²⁸

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 cada periodo, las cuales incluyen aquellos temas que pretenden abordar durante los

²⁸ Esta y las siguientes ideas fueron tomadas de Martínez López, Cornelio; “Las agendas legislativas y el trabajo parlamentario en la LXIII Legislatura del Senado de la República”, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2018.

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 López, 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 acarreó para el poder presidencial.²⁹

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

²⁹ María Amparo Casar, "Quince años de gobiernos sin mayoría en el congreso mexicano", *Política y Gobierno*, vol. XX, núm. 2, 2013, p. 251. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60328531001>

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, que era 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

A partir de 1997, la reducción de muchas de las atribuciones metaconstitucionales 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 vidente en 1997 propició que la negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se desplazara 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 gobierno³⁰.

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 (ver tabla).

TABLA 1. Evolución de las iniciativas según su estatus.														
Situación/ Legislatura	LVII	% LVII	LVII I	% LVII I	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
<i>Fuente:</i> Zepeda, 2017														

Sin embargo, sí derivó en un freno, casi total, de las iniciativas más importantes para su proyecto de gobierno enviadas por el Ejecutivo. Como se advierte en el cuadro anterior, al presidente Ernesto Zedillo, la LVII Legislatura le aceptó 25

³⁰ 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.” Zepeda, 2017.

iniciativas de reforma a leyes secundarias y siete a ordenamientos de carácter administrativo o de gobierno.

Posteriormente, entre el 2000 y el 2006, cuando el presidente Fox gana para el PAN gana la presidencia de la república pero no obtiene mayoría en ninguna de las Cámaras, existió un enfrentamiento constante entre ambos poderes al punto de que el presidente denunció la intención del Congreso de obstruir sus iniciativas más relevantes: las reformas energética, laboral y fiscal. Los datos disponibles confirman que durante la primera parte de la administración foxista, la LVIII Legislatura le aprobó una iniciativa de reforma constitucional, 50 a leyes secundarias y cuatro a ordenamientos de carácter administrativo o de gobierno. En cambio, el Congreso desechó una propuesta presidencial de reforma constitucional y tres a leyes secundarias, dejó pendientes otras tres iniciativas de reforma a leyes secundarias y emitió dictamen negativo a una iniciativa de reforma a una ley secundaria enviada por el presidente. Por su parte, durante la segunda parte de la administración, aunque la LIX Legislatura aprobó al presidente Fox 31 iniciativas de reforma a leyes secundarias, le rechazó tres de reformas constitucionales y 10 a leyes secundarias, dejando pendientes la iniciativa de reforma a una ley secundaria y emitiendo dictamen negativo a una iniciativa de reforma constitucional y a tres leyes secundarias. 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 Congreso y distanciado de su propio partido, el presidente no tuvo una buena relación con el Congreso. La LX Legislatura le aprobó tres reformas constitucionales, 34 iniciativas de reforma a leyes secundarias y una de carácter administrativo o de gobierno, pero desechó una de sus propuestas de reforma constitucional, tres de reforma a leyes secundarias,

y presentó dictamen negativo a una iniciativa de reforma a una ley secundaria. Y durante la segunda parte de su administración, 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.

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. Sin mayorías en las cámaras, a través del Pacto por México logró la aprobación del Legislativo y la posterior ratificadas por la mitad más uno de los congresos locales (en donde el PRI sí tenía mayoría).

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 una 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 requería 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 requirieron 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 Arce, 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 México³¹. [...] de los 95 compromisos adquiridos,

31 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

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).

Presi dente	Leg isla tura	Pres enta das por el Ejec utivo	Aprobadas				Desechada s		Pendientes			Con dictamen negativo		Tot al NO apr oba das
			Refo rma cons tituci onal	Ley es sec und aria s	De cará cter admi nistr ativo y de gobi erno	Tot al apr oba das	Refo rma cons tituci onal	Ley es sec und aria s	Refo rma cons tituc ional	Ley es sec und aria s	De cará cter admi nistr ativo y de gobi erno	Refor ma const itucio nal	Ley es sec und aria s	
EZPL	LVII	36	-	25	7	32	-	3	-	-	1	-	-	4
VFQ	LVII I	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.

consecuencias estructurales (Báez, 2016; Escamilla, 2015, citado por Alarcón, 2017). Véase también, Meyenberg y Espinoza 2018 en este libro.

En suma, durante la etapa de gobiernos divididos, los presidentes que más iniciativas presentaron y a quienes le 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.

Comentarios finales

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 ha provocado, 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 autores³², la opinión pública y la ciudadanía se quedó con la percepción de que las coaliciones son un mecanismo de cooptación de los partidos de oposición por parte del gobierno o, peor aún, 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 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. El presidente Peña Nieto y su gobierno concluyen 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. Con ello, tendrá mejores posibilidades para impulsar con éxito su programa de gobierno.

Con ello, como apuntan Meyenberg y Espinoza³³, inicia una nueva etapa política en la que la diversidad deberá converger en la resolución de los problemas sociales. “Por primera vez en más de veinte años la agenda presidencial podrá ser

32 Véase, por ejemplo, Alvarado Arce, 2015.

33 Meyenberg y Espinoza, 2018

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”. En ese contexto habrán de desarrollarse, también, nuevas relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

4. Facultades exclusivas de cada Cámara del Congreso.³⁴

La naturaleza bicameral del poder legislativo mexicano data de 1874, año en que se sentaron las bases de la asignación de las facultades que hoy en día se encuentran dispuestas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), específicamente en los artículos 73 al 78. La razón de prever la existencia de dos Cámaras legislativas puede responder a diversas razones. Originalmente, se planteó la de representar, por separado, a los individuos (a través de los diputados) y a las entidades integrantes de la federación (a través de los Senadores) para definir una naturaleza especial a cada una de ellas y plantear la innecesaria intervención dual de las Cámaras en asuntos que afectan intereses directos de la ciudadanía, por un lado, y de las entidades federativas, por el otro.

El diseño político del poder legislativo en México se basa en el modelo estadounidense. Los Senadores estarían integrados en su Cámara de manera proporcional al número de estados, cada uno de estos estaría igualmente representado. Mientras tanto, los Diputados representarían a un número similar de ciudadanos, cada uno, de tal suerte que los estados con más individuos enviarían más representantes a esta Cámara.

Actualmente, el poder Legislativo en México se conforma de 628 legisladores, de los cuales 500 son diputados (300 elegidos por mayoría relativa en distritos uninominales y 200 de manera proporcional a través del sistema de listas en cinco circunscripciones plurinominales) y 128 Senadores (de los que 64 son de mayoría relativa y 32 de primera minoría -tres en total por cada entidad federativa- y otros 32 de representación proporcional, elegidos a través de listas nacionales).

³⁴ El presente ensayo forma parte del Proyecto Renovación del Congreso 2018 del que, una primera versión es Palazuelos Covarrubias, Israel (2018) "Pendientes en materia de facultades exclusivas de las Cámaras del Congreso", Cuadros Analíticos de Propuestas Legislativas No. 25, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 16p.

Facultades del poder legislativo federal.

En lo respectivo a las facultades del Congreso de la Unión, es posible encontrar una clara estructura dentro de la Constitución (*Tabla 1*). Además de iniciar leyes y decretos (art. 71) se aprecian: aquellas que tienen en conjunto ambas Cámaras, es decir, que las comparten y en las que dependen una de la otra (art. 73); y las facultades exclusivas, es decir las que se reservan, por separado y de manera diferenciada, para la Cámara de Diputados (art. 74) y para el Senado (art. 76). Asimismo, se encuentran las de la Comisión Permanente (art. 78) y las que cada una de las Cámaras puede asumir sin intervención de la otra (art. 77), siendo estas idénticas para una y para otra.

Tabla 1. Estructura de las facultades del poder legislativo en la CPEUM

Artículos	Contenido
73	Facultades del Congreso que involucran a ambas Cámaras en conjunto
74	Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados
76	Facultades exclusivas del Senado
77	Facultades que cada Cámara puede asumir sin intervención de la otra
78	Facultades de la Comisión Permanente

Fuente: Elaboración propia.

Facultades exclusivas.

El término *facultad exclusiva* puede ser entendido como el 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 termina en la Cámara competente sin que el asunto deba pasar a la otra y sin que esta otra pueda llevarlas a cabo en ninguna

circunstancia. Enseguida, se presenta un resumen del contenido de dichos artículos constitucionales haciendo énfasis en los temas principales (*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)
<p>I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;</p> <p>II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación [...];</p> <p>III. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución (<i>ver</i>) [...];</p> <p>IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) enviado por el Ejecutivo Federal [...]. Podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen [...];</p> <p>V. [...] Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a</p>	<p>I. Analizar la política exterior (y) aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba [...]</p> <p>II. Ratificar los nombramientos de los Secretarios de Estado, en caso de un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina [...]</p> <p>III. Autorizar la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País [...]</p> <p>IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional [...]</p> <p>V. Nombramiento del titular del poder ejecutivo local cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa [...]</p> <p>VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa [...]</p> <p>VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas</p>

<p>que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;</p> <p>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;</p> <p>VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo [...];</p> <p>VIII. Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>	<p>u omisiones que cometan los servidores públicos [...]</p> <p>VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [...]</p> <p>IX. <i>Derogada.</i></p> <p>X. Autorizar los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas.</p> <p>XI. Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública [...]</p> <p>XII. Nombrar a los comisionados del (INAI) organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; y</p> <p>XIII. 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 [...]</p>
---	--

Fuente: Elaboración propia con base en la CPEUM.

Reconocimiento de las facultades desde la ciudadanía.

La Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (IIJ-UNAM, 2016) incluye un reactivo que tiene que ver con la identificación de un par de facultades exclusivas por parte de los entrevistados: por un lado, “aprobar los gastos del gobierno” en una clara alusión a la fracción IV del artículo 74 sobre la aprobación del PEF y, por otro, “aprobar los tratados internacionales”, referente al segundo párrafo de la fracción I del artículo 76.

Cabe señalar que el diseño del reactivo acepta hasta tres respuestas por parte de los entrevistados de tal manera que pudieran decir si cada función le

correspondía a una o a más instancias. Esto permite saber qué cantidad de respondientes relacionan cada facultad con la Cámara legislativa correcta, sea de manera exclusiva o de manera compartida, y conocer la proporción que ignora por completo quiénes se encargan de cada tarea.

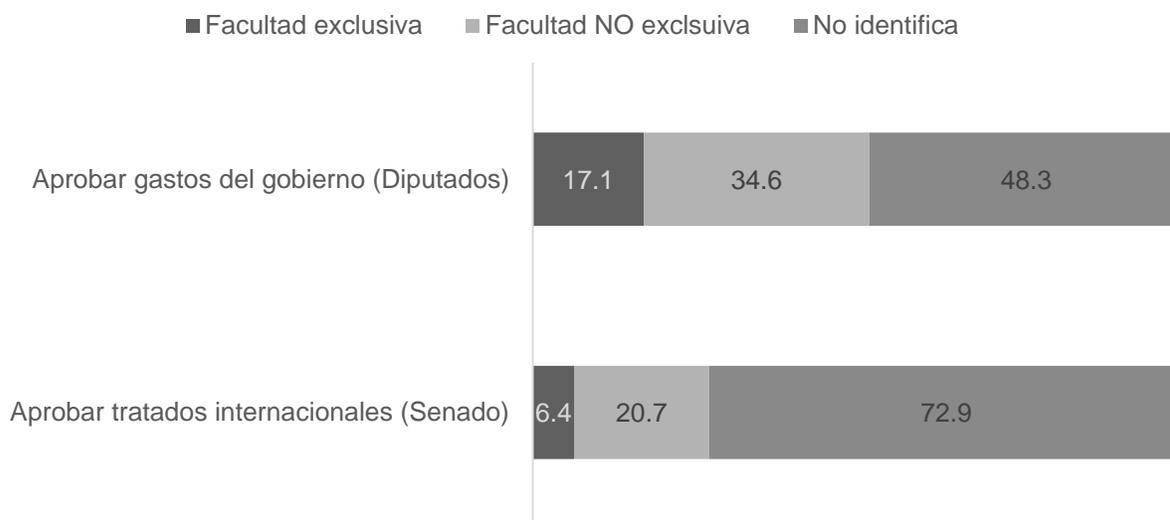
Al indagar a través de la base de datos de dicha encuesta se tiene que, 17% de los entrevistados menciona de manera correcta la facultad de la Cámara de Diputados y 6% la de los Senadores. Cada uno de los agrupados en estos porcentajes alude, en cada caso, a la instancia correcta sin elegir otra, por lo que se puede decir que avalan cada facultad como exclusiva de la Cámara correspondiente.

Adicional a ello, se observa que casi 35% menciona a la Cámara de Diputados como la encargada de aprobar los gastos del gobierno, pero elige otra instancia como corresponsable (principalmente a la Cámara de senadores). Hace lo propio 21% con la aprobación de los tratados internacionales por parte del Senado (menciona a su vez a los diputados y/o al Presidente, en su mayoría). Esto quiere decir que las reconocen como facultades legislativas, pero no su carácter exclusivo.

Asimismo, la proporción de entrevistados que no relaciona la aprobación del Presupuesto con la Cámara de diputados es de 48 sobre 100; y la que no sabe que los tratados internacionales son ratificados por el Senado es de 73 (en ambos casos ni de manera exclusiva, ni de manera compartida).

Además, se identificó que la cantidad de entrevistados que tenían conocimiento de que el PEF lo aprueba únicamente la Cámara de Diputados y que al mismo tiempo sabían que los tratados internacionales los ratifica exclusivamente el Senado, equivale al dos por ciento, únicamente.

Gráfica 1.
Identificación de facultades exclusivas por parte de la población (%)



Fuente: Elaboración y cálculos propios a partir de la base de datos de la Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional en México, Departamento de Investigación Aplicada y Opinión, IIJ-UNAM, 2016. Recuperado de: <https://bit.ly/2JBqGCP> La pregunta textual fue: (55) ¿Quién o quiénes realizan las siguientes funciones...? Aprobar los gastos del gobierno; y Aprobar los tratados internacionales. Los entrevistados podían elegir hasta tres respuestas de entre: CNDH, INE, Presidente, Diputados, Jueces, Senadores, u otra espontánea.

De acuerdo con esta información, la mayor parte de la población no entiende estas funciones (la aprobación del PEF y de los tratados internacionales) como facultades exclusivas. Aún más, una importante proporción de entrevistados ni siquiera las relaciona con la Cámara correspondiente. Este desconocimiento es aún mayor tratándose de lo que concierne al Senado de la República.

Iniciativas pendientes en el Congreso relativas a facultades exclusivas.

A lo largo de las Legislaturas dentro del periodo 2006 - 2018 se presentaron diversas iniciativas para modificar y/o para complementar las disposiciones constitucionales con respecto a las facultades exclusivas de cada Cámara. Se han identificado a siete que se encuentran pendientes: tres que se enfocan en aspectos propios de la Cámara de Diputados (provenientes de los grupos parlamentarios del PAN, PRD y PES) y cuatro del Senado (propuestas por los grupos parlamentarios del PRI, PAN,

PRD, y PT). Los temas en los que se enfocan las iniciativas son: Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 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 3*).

Tabla 3. Iniciativas legislativas referentes a facultades exclusivas de cada una de las Cámaras del Congreso.

Fecha, denominación y enlace	Objeto de la iniciativa en cuanto a facultades exclusivas	Proponente(s)
<p>22/02/2018. Que deroga el párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 74 de la CPEUM.</p> <p>https://bit.ly/2M87UUH</p>	<p>Eliminar las partidas secretas del PEF destinadas al uso de los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.</p>	<p>Diputadas Alejandra Gutiérrez Campos y Minerva Hernández Ramos (PAN).</p>
<p>04/04/2018. Que reforma el artículo 74 (fracción IV) de la CPEUM.</p> <p>https://bit.ly/2MCzjyS</p>	<p>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.</p>	<p>Diputada Cynthia Gissel García Soberanes y Diputado José Alfredo Ferreiro Velazco (PES).</p>
<p>16/04/2013. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la CPEUM. (Artículo 74, fracción VI).</p> <p>https://bit.ly/2M2JUmn</p>	<p>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.</p>	<p>Diputado Silvano Blanco Deaquino (PRD).</p>

<p>24/04/2018. Que adiciona un párrafo al artículo 76, fracción I de la CPEUM.</p> <p>https://bit.ly/2lkfJex</p>	<p>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.</p>	<p>Senadores del GPPRI.</p>
<p>30/05/2018. Que adiciona un párrafo tercero a la fracción I del artículo 76 de la CPEUM.</p> <p>https://bit.ly/2JOxv8i</p>	<p>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.</p>	<p>Senadores Héctor Flores Ávalos (PAN) y Enrique Burgos García (PRI).</p>
<p>14/09/2017. Que reforma el artículo 76, fracción XIII y el Apartado A del artículo 102 de la CPEUM.</p> <p>https://bit.ly/2t8UTTC</p>	<p>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.</p>	<p>Senador Luis Sánchez Jiménez (PRD).</p>
<p>06/12/2011. Que crea la Ley Reglamentaria de las fracciones X y XI del artículo 76 de la CPEUM.</p> <p>https://bit.ly/2M6VnRo</p>	<p>Expedir la ley reglamentaria sobre los límites entre los estados, materia legislativa exclusiva del Senado.</p>	<p>Senador Ricardo Monreal Ávila (PT).</p>

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. CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Propuesta integral de modificación de facultades exclusivas.

La Tabla 4 presenta integralmente a 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 4. Propuestas legislativas pendientes relativas a facultades exclusivas de cada Cámara del Congreso de la Unión (integración).

Artículos	Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 74, fracción IV</p>	<p>Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación...</p> <p>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.</p> <p>...</p> <p>No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren</p>	<p>Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación...</p> <p>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].</p> <p>...</p>

	<p>necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.</p> <p>...</p>	<p><i>Se deroga. [Iniciativa del GPPAN en Diputados, 22/02/2018].</i></p> <p>...</p>
<p>Artículo 74, fracción VI</p>	<p>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.</p> <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</p>	<p>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. <i>[Iniciativa del GPPRD en Diputados, 16/04/2013].</i></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</p>

	<p>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>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>
<p>Artículo 76, fracción I</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>...</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</p>

		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>
Artículo 76, fracción XIII	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.	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>

Fuente: Elaboración propia con base en las iniciativas de ley presentadas en la *Tabla 3*.

Comentarios finales.

En los últimos años, la intención del legislador en cuanto a facultades exclusivas de las Cámaras ha sido mantenerlas básicamente como se encuentran dispuestas en la Constitución no sin puntualizar aspectos muy particulares e importantes. Entre ellos, elimina 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 un cambio en el plazo para aprobar el PEF 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, uno de los aspectos 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. Asimismo, uno de los pendientes fijados en anteriores legislaturas es el de reglamentar el tema de los límites territoriales de las entidades federativas a través de un ordenamiento específico.

Al trasladar el tema a la ciudadanía e indagar sobre el conocimiento que tiene sobre dos de las facultades exclusivas más importantes, se tiene que únicamente dos por ciento de la población las relaciona con la Cámara correspondiente de manera correcta. Por separado, 17% sabe que la aprobación del PEF es una atribución exclusiva de los diputados, por un lado, y seis por ciento sabe que el Senado cuenta con la facultad exclusiva de aprobar los tratados internacionales, por otro. Esto significa que hay un desconocimiento generalizado de quiénes son los responsables de estas tareas en nuestro sistema político.

Los cambios que propone el conjunto de iniciativas pendientes en el Congreso, específicamente en materia de estas dos facultades exclusivas (desconocidas como tal por la ciudadanía) se enfocan a aspectos importantes: por un lado, eliminar la partida secreta del PEF para uso de los Secretarios y, por otro, especificar la votación requerida para la aprobación de los tratados internacionales.

5. El futuro del fuero Constitucional en México.

Introducción.

Lo que se abordará en el desarrollo del presente trabajo se centra esencialmente en revisar el estado actual de la cuestión asociada con el futuro del régimen de inmunidades, incompatibilidades y responsabilidades a los cuales pueden ser sujetos los legisladores, los funcionarios públicos federales y locales; situaciones todas que coloquial e históricamente se les ha conocido dentro de nuestra tradición legal-constitucional bajo las figuras del “fuero” y juicio político respectivamente.

Esta situación denota ciertamente (como lo resaltan diversos especialistas) una falta de precisión conceptual para tipificar a un conjunto variado de conductas asociadas con el desempeño correcto tanto de la función pública como la asociada con la de representación popular, si bien sus efectos resultantes implican en primera instancia que haya un interés creciente por mejorar las capacidades de control y evaluación global de dichos actores de la vida pública en los ámbitos judicial y penal de dichas tareas, sino que también se eleven los niveles de escrutinio con respecto a los sesgos político-partidarios que prevalecen sobre el manejo de recursos y negocios desarrollados alrededor de las esferas del gobierno y el Congreso, que son los verdaderos detonadores de fondo ante la sociedad para lograr en su caso, que se considere la separación del cargo / nombramiento de quien sea imputado, a partir del desarrollo de un juicio de procedencia (situación que se aplica en sentido estricto en dos modalidades: a) el “juicio político” para los funcionarios y b) el llamado “desafuero” para los legisladores). En ambos casos, sus características se encuentran ciertamente asociadas con la presencia de los regímenes de gobierno presidencial para el contexto latinoamericano, a efecto de hacer valer el principio de la separación y equilibrio entre las instancias del poder. (Romero Apis, 2008; Alcántara, García Montero y Sánchez, 2005a y 2005b)

Sin embargo, cabría decir que esta situación para el caso concreto del juicio político ha derivado hacia una tendencia muy reciente que se ha dado en la ruta por controlar en forma más rigurosa la acción de los Ejecutivos 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 de control (por ejemplo, las preguntas parlamentarias, el requerimiento de comparecencias 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 pierde la confianza del Congreso como acontece más comúnmente en el contexto de los sistemas de gobierno parlamentario, y 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 y que obtenga la confianza del pleno, precisamente a efecto de evitar el decreto de la disolución anticipada de la legislatura y tener que llamar en su caso, a la realización de nuevas elecciones generales. En este aspecto, resulta interesante retomar esta situación reciente experimentada dentro de la región latinoamericana, a la luz de los trabajos que comenzaron desde los inicios de la transición democrática de los años 80 y 90 del siglo pasado con autores como Linz, Nohlen y Sartori entre otros. (Pérez Liñán, 2009).

La tendencia creciente a “parlamentarizar” al Poder Ejecutivo en la región con el uso de figuras como el gobierno de coalición o el gobierno de gabinete, entre las formas más destacadas latinoamericana (y a las que México se sumó de cierta manera con las reformas político-constitucionales de 2012 y 2014), han abierto entonces escenarios donde el necesario control de la gestión pública (tanto en los planos administrativo como legislativo) se traslapa con la problemática de tintes políticos, volviéndose un tema muy complicado para el desarrollo mismo de nuestra institucionalidad democrática, como se ha visto en casos ocurridos ya en el presente siglo, con países como Honduras (M. Zelaya), Paraguay (F. Lugo), Guatemala (O. Pérez Molina), Brasil (D. Rouseff) o Perú (P.P. Kuczynski), donde los mandatarios fueron separados del cargo como producto del enjuiciamiento político al que fueron sometidos por parte del Congreso. (Casar, et.al., 2017; Valades, 2017)

Estos ejemplos deben ser distinguidos a su vez de los conflictos derivados de los procesos judiciales a posteriori que han tenido ex mandatarios por casos de corrupción u abuso de poder como se ha visto en casos recientes como los de El Salvador (M. Funes), Panamá (R. Martinelli), o incluso en Ecuador (R. Correa), Brasil (Lula) y Argentina (C. Fernández de Kirchner) más recientemente, aunque estos últimos casos tienen más que ver con el propósito de inhabilitar sus aspiraciones reeleccionistas.

Como consecuencia de todas estas situaciones antes referidas, vale entonces considerar el caso mexicano bajo esta óptica dual de diferenciar entre el control de gestión que deriva en el juicio de procedencia con implicaciones penales durante el ejercicio del cargo u función (fuero), y revisar las condiciones de responsabilidad política y penal que pueden también derivar de forma posterior al término de la actividad del funcionario u legislador.

Delimitando el alcance actual del “fuero constitucional” en México.

Desde el nacimiento mismo de nuestros modelos de organización y gobierno en el siglo XIX, el tema de las facultades y prerrogativas asociadas con los legisladores / funcionarios fue inmediatamente colocado sobre la mesa como un argumento de exigencia popular a efecto de reducir los privilegios e influencias que pudieran ejercer precisamente por el simple acceso al ejercicio del poder público. (Eraña Sánchez, 2013, Mora Donatto, 2001)

Y por otra parte, dentro de las condiciones con 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 presidenciales (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 que era necesario fijar una frontera precisa que impidiera la persistencia de acciones arbitrarias que atentaran primero contra la integridad física

o la libertad de expresión de los legisladores. (Aragón, 2002; Tosi, 1998; Huerta Ochoa, 1998)

Aunque de manera puntual, cabría indicar que dichas previsiones de protección también comenzaron a ser requeridas y extendidas hacia los altos funcionarios de la administración pública, en este caso contra procederes que fueran calumniosos o indebidos con respecto de sus actividades y decisiones administrativas, provenientes no sólo desde la oposición sino incluso desde el propio gobierno, muchas veces animado a tomar venganza u bien inhabilitar a potenciales adversarios acusándolos sin mayor fundamento a efecto de impedir su participación política como candidatos a puestos de elección popular. (Enríquez Fuentes, 2009)

Para los propósitos de este trabajo, se hará el acotamiento de nuestro análisis al ámbito de revisar las capacidades del Congreso en lo relativo a “enjuiciar” (mucho se ha debatido al respecto para precisar si lo que inicialmente es la calificación de un dictamen o declaración técnica hecha por la Sección Instructora de la Comisión Jurisdiccional tiene o no un alcance de juicio propiamente dicho, cosa que compete más la instancia judicial), 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 presente de la denuncia respectiva para determinar si procede o no la separación del cargo.

Sin embargo, lo que convierte a este procedimiento en un verdadero juicio es el hecho de 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 mismo u por vía de un tercero ante el Pleno de la Cámara, una vez que se ha definido ésta como jurado a partir de aceptar en su caso, el dictamen que le fuera previamente presentado por la Sección Instructora.

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 límite mínimo de quorum 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 arts.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 a las reglas marcadas en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y el Reglamento interno de la Cámara de Diputados, quienes sean hallados responsables de las conductas que les son imputadas, y podrán entonces ser puestos a disposición ante las instancias judiciales, quienes revisarán a su vez los alcances de dicha responsabilidad conforme a la acusación realizada y que nos lleva en la actualidad al uso del Código Penal Federal y las demás disposiciones legales que competan al caso. (Castro y Castro, 2005; Martínez Robledos, 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 proceder 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 u ajenos de los cuales el legislador pueda beneficiarse o beneficiar a terceros justo por el ejercicio de su encomienda. (Cárdenas Gracia, 2006; Burke, 1994)

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 u bien sólo 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 Vega, 2010)

Lo anterior es una muestra de las deformaciones y mala fama pública que la figura del fuero posee ahora en el entendido de que ello también se ha extendido 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 estas situaciones, en lugar de seguir el debido proceso judicial sin restricciones, lamentablemente terminan en el ámbito de la discrecionalidad política selectiva. (Cerdio, 2006)

No podemos detenernos en una relación puntual de todos los casos que ejemplifican esta situación en tiempos recientes, pero no podemos dejar de mencionar en forma significativa el proceso de desafuero celebrado en el año 2005 del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, situación suspendida por el desistimiento de la acción penal por parte de la PGR dado el contexto harto complicado en que se colocaba al país en el marco de la entonces cercana contienda presidencial del año 2006. (López Obrador, 2005). Un proceso que como sabemos terminaría siendo paradigmático para casos similares bajo la idea de intentar el desistimiento de adversarios para competir a cargos públicos. Pero al mismo tiempo, estas experiencias 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 estos finalmente tuvieron avances más sustanciales en sus pesquisas sólo hasta haber dejado el cargo. De ahí que bajo

esas condiciones de desarrollo de las investigaciones que fueron desarrolladas gracias al avance de instancias como la Auditoría Superior de la Federación y organizaciones sociales, es que pudo construirse y proponerse en el marco de la Cámara de Diputados, la aprobación de una iniciativa de reformas constitucionales en la materia, misma que espera su revisión en calidad de minuta, dentro de la colegisladora senatorial. Paso a entonces al desarrollo de dicha propuesta con la pretensión de ponderar el alcance y la pertinencia de su contenido.

La iniciativa 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 centro de su aplicación, 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,³⁵

De manera sintética, la iniciativa aprobada 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 privado de su libertad por motivo de conductas como difamación, la calumnia 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

³⁵ 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 en lo particular, fue considerada afirmativa con el voto de 347 diputados, con cero en contra y cero en abstención. (Boletines de Prensa de la Cámara de Diputados 9810 y 9811).

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

Este aspecto de hecho hay que contemplarlo como una situación que no sólo se aplicaría dentro de los recintos parlamentarios, sino que también se entiende extendida como parte de los conductos de conducta y ética con que los legisladores deben guiarse con respecto a su interacción con el resto de la ciudadanía, y esta 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 entendido como inmunidad o 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 del mismo, sólo manteniendo la disposición de que éstos deben velar por la integridad de los recintos parlamentarios.

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 aquí en comento, estaría sólo infiriendo precisamente al marco de la libertad de expresión del legislador y no a todas sus actividades. Es por ello importante destacar entonces que dicha reforma permite valorar la idea por desaparecer un concepto ambiguo y procurar acotarlo a un propósito más restringido como se piensa fue diseñado desde el propio Constituyente de 1917.

Por otra parte, se destaca como rasgo central de lo aprobado en el artículo 74 constitucional, haber eliminado 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 art. 110.

De esta manera, la Cámara de Diputados se desliga de intervenir políticamente 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 art. 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.

Este elemento resulta sustantivo para así armonizar plenamente dicho tratamiento a lo largo y ancho del país, en donde por iniciativa propia, algunas entidades ya han decretado la desaparición del fuero, abarcando no sólo a los servidores de los tres poderes, incluidos gobernador, magistrados y presidentes municipales, sino a los legisladores locales, en lugares como 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 los casos de Morelos (exceptuando al gobernador y los diputados locales) y Veracruz (exceptuando a los diputados locales, magistrados y fiscal del Estado). El resto del país posee claro retraso en este aspecto.

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 que 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 indicaría ahora que el Presidente de la República se ubique 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, y 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 art. 111 de la iniciativa reformada.

De manera particular, esto implica de manera puntual, 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 y 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 ciertamente 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 no puedan ser

encubiertos desde el propio Congreso u 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 acción 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. Dado 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 u 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 Obedrecht, situaciones todas que terminaron por ser sobreseídas tanto por la Secretaria de la Función Pública como por la PGR-FEPADE, a efecto de evitar que pudiera darse una potencial ruta hacia la conformación de juicios políticos para estos casos y otros similares.

Reflexiones finales.

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, pero pese a ello, debe tenerse 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 quorum de votación solicitado al Pleno cameral es bajo (mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión) para proceder a la petición de desafuero (cuestión que se sostiene en la redacción del art. 110 en la parte relativa de la iniciativa aprobada), dada la escasa cantidad de casos que han llegado hasta este punto a lo largo de nuestra historia política, es claro considerar que es un factor no favorecedor para que quien sea acusado.

Si se pretendiera revisar el umbral de votación, esto dependería ciertamente si el instrumento comenzara a ser empleado con mayor frecuencia, y sobre todo, si se 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. De ahí la importancia con respecto a ver el alcance de la votación de las 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.

De mayor simplicidad sería la posibilidad de que una vez logrado 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 construidos al simple calor de la coyuntura del momento. Y esto mismo debe ser extensivo en el ámbito mismo del 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 plenarios como a las de las comisiones y comités donde se encuentre incluido. Poco o nada se puede hacer en lo relativo a que un legislador no sea productivo en lo relativo a intervenir en tribuna u promueva piezas de legislación, ya que ello más bien corresponde examinarlo al interior de su bancada respectiva o bien fuera un parlamentario independiente. En todo caso, la evaluación corresponderá a su

partido y a los propios electores en su momento, especialmente si este legislador pretenda 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 gracias al empoderamiento y persistencia que desde las organizaciones de la sociedad civil y los espacios de la opinión pública se ha 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 incluso ha tenido ya resultados incluso mucho más explícitos, debe ser entonces el patrón de medida que permita alcanzar una clara armonización en un tiempo no tan lejano.

6. El cuento nunca acaba: Una prospectiva sobre el impacto de la reelección legislativa

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 con base en 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, 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 la acomodación exitosa 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:³⁶

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 una carrera distinguible, la cual es posible por la permanencia razonablemente duradera que le permita acumular experiencia y profesionalizarse.

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

³⁶ La siguiente argumentación se basa en Polsby (1968) y Patterson y Copeland (1994: 4-11).

un fundamento relativamente detallado para el desarrollo 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 las operan. Incluso podrían caer en el deterioro si no se revisa de manera permanente su desempeño y se les 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, la invención de nuevos mecanismos y siempre calibrados por la prueba y el error. El diseño institucional es siempre problemático y se desarrolla en la incertidumbre al actuar en sociedades complejas y sujetas a contingencias.³⁷ 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 déficit 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

³⁷ 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).

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 consolidación de las distintas funciones que desempeñan los representantes. 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 de grupo parlamentario de cada entidad. Su aparición obedeció tanto a un fuerte regionalismo como a un deseo de todos los estados por 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 se 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 ganen atribuciones a costa del pleno. Esto se ha presentado fundamentalmente en la

Cámara de Diputados, donde la duración de mandatos no permite arreglos más estables que en su colegisladora, donde 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 presente 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 1912³⁸ y en 1933 la no 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

³⁸ De acuerdo con Medina Peña (2004), la abolición de las logias masónicas en 1827 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.

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 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 acuerdos 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 Chávez, 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 ingrese un individuo cuya motivación sea 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 político 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.

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 (1)	56	56
Senado	42	29	30	30	56 (2)	56 (2)	57	57

Fuente: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y sus reformas.

(1) Acuerdo parlamentario, 29 de septiembre de 2009).

(2) 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.

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.

Si 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 1897.³⁹ 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

³⁹ Lujambio y Estrada Michel (2012) compilaron los reglamentos del Congreso desde las Cortes de Cádiz hasta el de 1934 con sus reformas.

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.

Vínculos 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 pierde eficacia y corre el riesgo de que sea 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 argumentaba que primero era necesario adoptar reformas como instaurar un servicio parlamentario profesional, aun cuando muchos de esos cambios ya se habían instrumentado sin éxito. El fracaso fue porque se requieren condiciones de continuidad que sólo la reelección puede brindar. Cierto: 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 pasarse 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 contemplen 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 estatus 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 de 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 estatus 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 a 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 posibilitaría 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 interna 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 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 pudieron 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 le posicionamiento a partir de su trabajo hará que cada elección le será más barata gracias al trabajo previo. Lo anterior le permitiría retar a su partido si no lo reelegiona.

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 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 reelegiona al instituto político del nivel al que el legislador o autoridad municipal desea reelegirse para que se abra el proceso de descentralización de los institutos políticos. Entre más descentralizados lleguen a ser, mayor posibilidad tendrá el legislador por hacer una carrera basada en su agenda.

De ser este 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 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 aquellas 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).

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.

7. Balance del trabajo en Comisiones del Senado de la República en la LXIII Legislatura

Corrientes y enfoques del seguimiento al trabajo parlamentario en el Senado de la República.

La Constitución establece que en nuestro país el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, el cual a su vez se divide en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.

El Senado de la República se integra por 128 senadores, los cuales son electos a través de tres principios: Mayoría Relativa, Primera Minoría y Representación Proporcional. En este sentido, los dos candidatos que obtuvieron el mayor número de votos (64 senadores) en su Entidad, son electos por Mayoría Relativa; los escaños de Primera Minoría se asignan al candidato que haya ocupado el segundo lugar en la votación estatal (32 senadores); y el resto de los lugares son asignados mediante una lista nacional, según el porcentaje de votación de los partidos políticos a nivel nacional (32 senadores).

Para distribuir la carga legislativa en cuerpos especializados en distintos temas, al inicio de cada periodo de sesiones, se integran comisiones bajo dos modalidades: ordinarias y especiales. En las comisiones se desahogan tareas muy específicas y sirven como filtro para la discusión parlamentaria, pues en estos órganos se 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. El material con el que se comenzó su seguimiento son materiales como 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).

Para el desarrollo de este seguimiento se usaron fuentes con las que se analizan funciones de las comisiones, en el sentido estipulado en la Ley Orgánica del Congreso General: recuperar el enfoque de las comisiones en tanto “órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales” (Mora, 2007).

Víctor Alarcón Olgún (2011) ha señalado 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 político (Alarcón, 2011)⁴⁰.

Según 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.⁴¹

40 El mismo autor define, al abordar la evaluación de la eficiencia del trabajo legislativo a través de las comisiones, cinco enfoques distintos: basados 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 el microcampo 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.

41 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 que 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

La evaluación general del Parlamento, según Puentes, 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 propuestas en la agenda legislativa y ciertamente discutidos en las sesiones.

En síntesis, para su evaluación, el trabajo del Legislativo se puede abordar desde diversas perspectivas, métodos o categorías.

No existe, sin embargo, un criterio universalmente aceptado, por lo que aquí se ha adoptado uno que coincide con Casar (2008) y Nacif (2006), quienes adoptan los lineamientos constitucionales de legislar, actuar como contrapeso y vigilar al ejecutivo. Al ser así definidos, Nacif refiere que al hacer balances del trabajo del Legislativo, es oportuno desarrollar indicadores ligados al volumen de Legislación producida, productividad legislativa y tasa de aprobación de iniciativas presentadas.

Por ejemplo, al hacer un balance de quince años de gobiernos divididos en México, Amparo Casar (2006), ha destacado de la revisión de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, desde una perspectiva también cuantitativa, en contexto de los gobiernos divididos, que es posible rechazar la tesis de Linz, de que los gobiernos sin mayorías en el régimen presidencial generan parálisis política.

La autora destaca, apoyada en los trabajos de Jiménez (2004) y Nacif (2000) que a pesar de la dispersión del poder del poder político en el congreso mexicano, al menos durante las legislaturas LVII y LXVIII -que abarcan el periodo que va de 1997 a 2003-, que la colaboración entre la oposición y el presidente y su partido se ha mantenido en niveles relativamente aceptables, pues la colaboración ha sido

procesadas a través de su tratamiento parlamentario, es decir, de la elaboración de dictámenes, iniciativas y puntos de acuerdo.

Mucho tiene que ver este segundo enfoque con el tercero, denominado de profesionalización. Éste deriva del trato e interacción entre los legisladores, la cual se evalúa a través “del número de actividades que la comisión adoptó con la finalidad 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.

suficiente para garantizar el funcionamiento del gobierno a través de la aprobación del presupuesto y tampoco se han registrado consensos del congreso que hayan sido sistemáticamente vetados por el Ejecutivo.

La evidencia de colaboración entre Legislativo y Ejecutivo federal ha sido mucho más clara durante la LXII Legislatura en que se aprobaron por el Congreso, y fueron promulgados durante los primeros veinte meses del sexenio del presidente Peña Nieto 11 reformas constitucionales: 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 (Zepeda, 2017).

Para el caso mexicano hace más de 20 años surge el fenómeno de los gobiernos divididos, cuando el PRI pierde su mayoría absoluta en el congreso tras las reformas electorales de los años 90's y el presidente pierde el poder para la toma de decisiones y organización interna dentro de esta institución, como efecto de la mayor pluralidad política existente se han generado diversas situaciones como la postergación de las reformas estructurales y los diversos pactos entre las cúpulas partidistas que se muestran lejos de los verdaderos intereses nacionales.

La mayor pluralidad política tendría que reflejarse en la calidad y aprobación ciudadana del trabajo legislativo, sin embargo, esta se enfrenta al hecho de que la ciudadanía puede elegir un actor político para que represente y defienda sus intereses y este pacta o se alía con fuerzas políticas cuyas agendas divergen de lo que a la ciudadanía interesa a cambio de asegurar su siguiente cargo. Cuando esto sucede, la función del ejercicio democrático pierde toda utilidad y la ciudadanía deja de tener la certeza de representación

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 hacendaria y la energética. Una idea del contexto que antecedía la aprobación de este paquete de reformas, se puede apreciar, tanto en los gráficos 1 como en el 2.

GRAFICO 1
EVOLUCION DE INICIATIVAS EN SEIS (LVIII-LXIII SEGUNDO AÑO) LEGISLATURAS DEL SENADO DE LA REPUBLICA

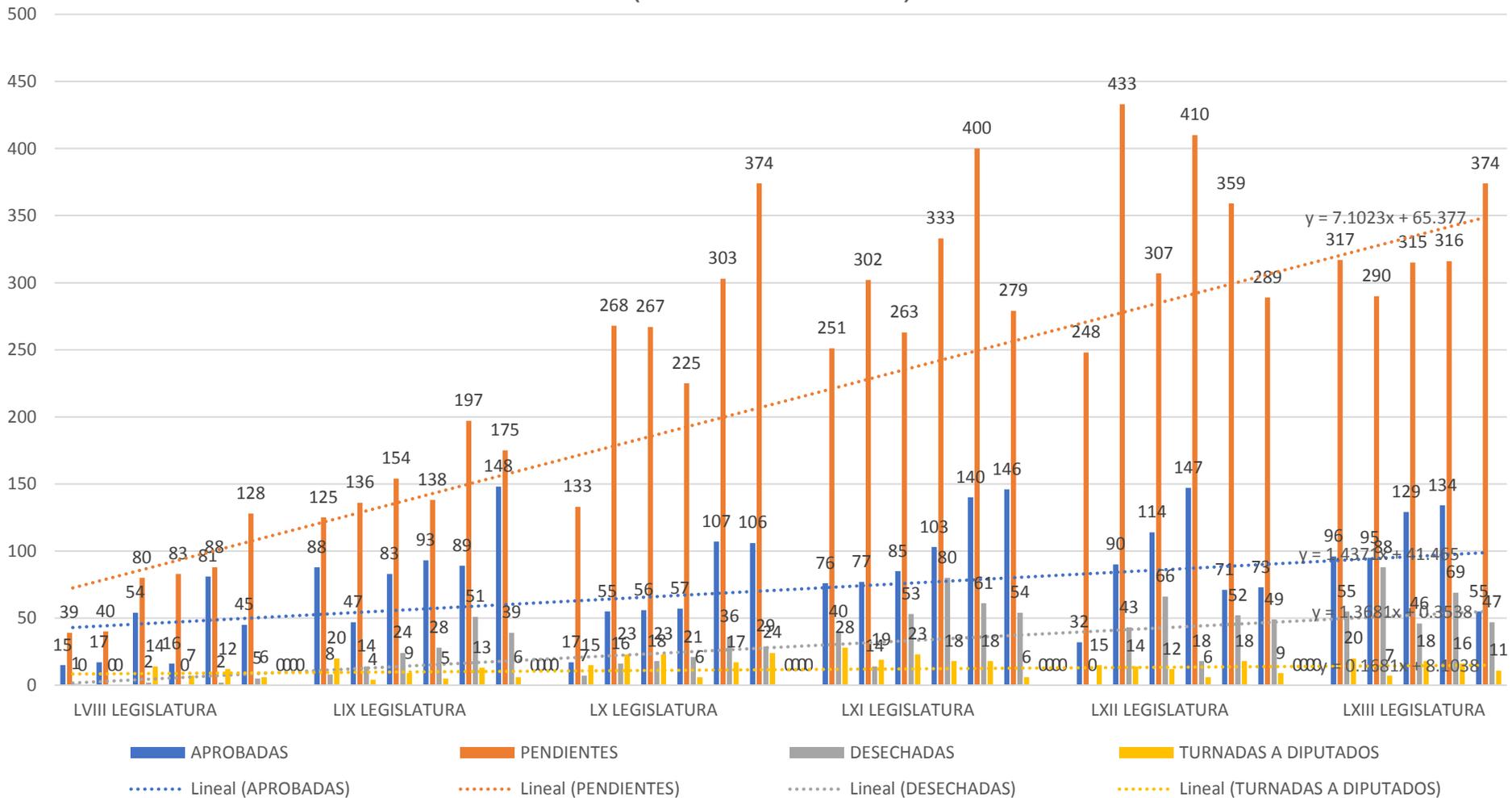
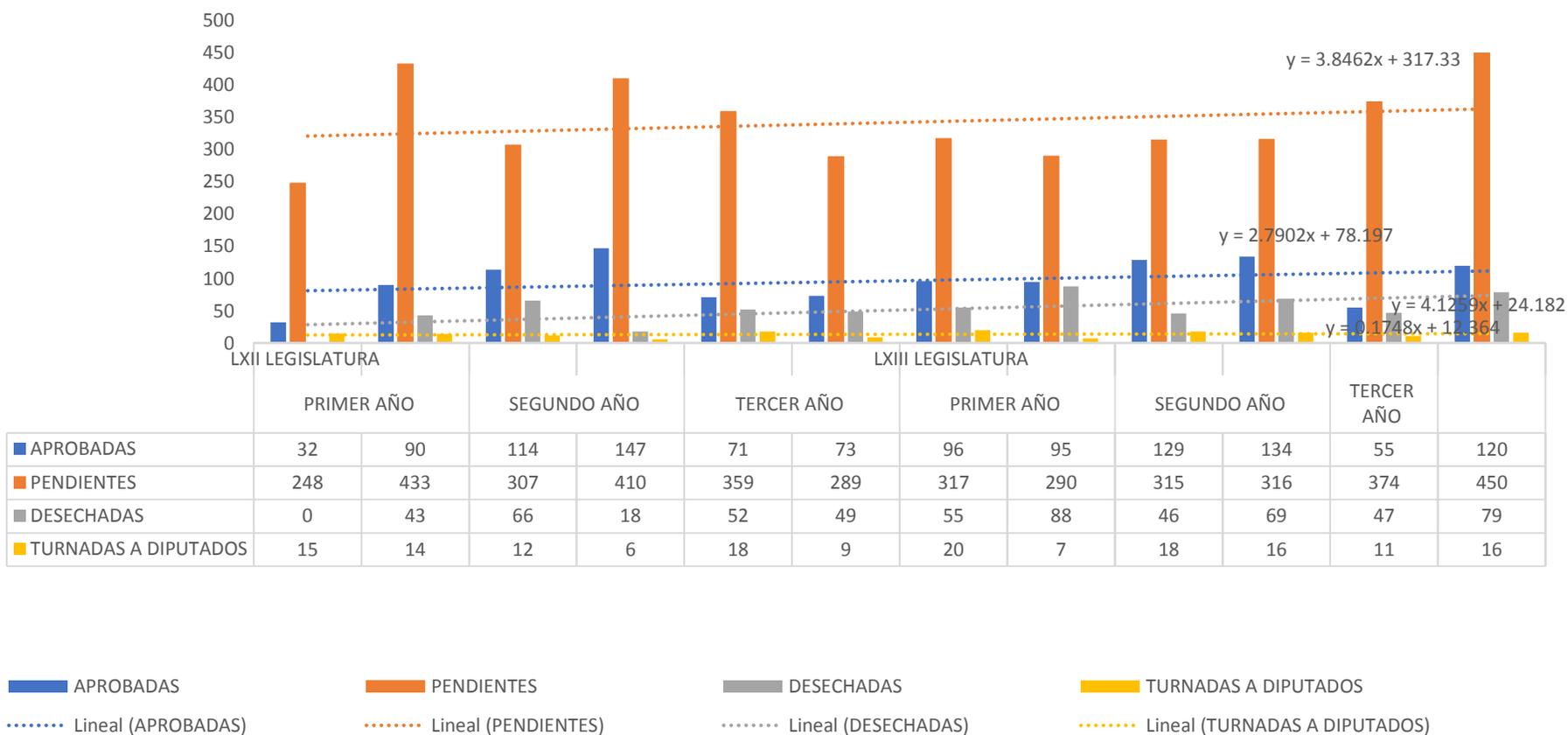


GRAFICO 2
EVOLUCION DE INICIATIVAS EN SEIS (LXII-LXIII) LEGISLATURAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA



A primera vista, el peso de la aprobación de las once reformas, consideradas de gran calado y relevancia por sus efectos en el mediano plazo, no afectarían la tendencia positiva y creciente del número de iniciativas pendientes, ni de las aprobadas observables desde la LVIII Legislatura en el Senado de la República.

En los últimos veinte años, la experiencia mexicana apunta a que la cantidad de iniciativas de ley presentadas no es un parámetro relevante de la actividad parlamentaria. Lo que sí es muy importante considerar son los efectos que produce sobre la legitimidad de la democracia el tipo de relaciones que establecen entre sí, más allá de la producción concreta de iniciativas de ley, los poderes Ejecutivo y Legislativo.

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.⁴²

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, el análisis de las iniciativas aprobadas al Poder Ejecutivo por las legislaturas LVII, LVIII y LIX (la segunda parte de la administración del presidente Ernesto Zedillo y las primera y segunda partes de la administración del presidente Vicente Fox) 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

42 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.

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, según consta en el cuadro 1.

La perspectiva cambia si se separan la evolución de las iniciativas aprobadas y pendientes de las dos últimas legislaturas, pues como se aprecia en la gráfica dos, es posible advertir un cambio de tendencia (a decreciente) de las iniciativas pendientes y a positiva en las iniciativas aprobadas (véase gráfica 2).

Hasta aquí es posible matizar, desde una valoración general, la idea de que en gobiernos divididos existen obstáculos a la colaboración en el plano legislativo. Sin embargo, puede ser importante analizar la dinámica reciente del trabajo parlamentario del Senado de la República en la LXII y LXIII Legislatura desde la revisión de lo que ocurre en los órganos diseñados para procesar el trabajo legislativo: las comisiones ordinarias.

Balance del trabajo legislativo en su relación con el Poder Ejecutivo (LXII y LXIII 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.

En ese contexto, como ha dicho Mirón Lince (2010), la dinámica multipluripartidista que imperó de 1997 hasta el cierre de esta edición⁴³ implicó el desarrollo de un andamiaje institucional que fomentara 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 1999.⁴⁴

(...) 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, 2010, p.67)

Según la misma autora, esta 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 la tematización de asuntos prioritarios (Mirón, 2010, p.70).

Adicionalmente, Palma Rangel (2003) apunta las dificultades entre el Legislativo y el Ejecutivo en México: Primero, esta 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, esta dinámica obstaculiza la creación de coaliciones legislativas ganadoras.

En ese sentido, Pedro Zepeda (2017), señala las tendencias de comportamiento en la relación Ejecutivo-Legislativo en México, durante los periodos legislativos, en varias administraciones sexenales. A saber:

⁴³ Durante de los comicios de 2018, la coalición Juntos haremos historia, encabezada por MORENA, 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.

⁴⁴ Véase <https://goo.gl/KpX9G5>

- 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 la segunda legislatura de una administración federal, en cambio, 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 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 además, 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 este patrón bosquejado, 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 el mejor periodo legislativo es aquel 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 que llevaron el titular del Ejecutivo: Enrique Peña Nieto y las LXII y LXIII Legislatura tiene variaciones muy particulares. En un primer

momento la LXII Legislatura aprueba casi todas las iniciativas que el ejecutivo envió quedando pendientes solamente 5 de ellas, para la siguiente Legislatura tras romperse el Pacto por México las iniciativas que envía el ejecutivo quedaban pendientes en los primeros periodos de la Legislatura aunque posteriormente gran cantidad de dichas iniciativa fueron aprobadas.

Este fenómeno puede ser una muestra de que no en todos los casos un congreso dividido se presenta parálisis parlamentaria pues aun cuando el ejecutivo no contara con una mayoría absoluta en esta cámara el poder de negociación que tiene su partido dentro de las Cámaras y el control que se ejerza las comisiones.

Análisis comparativo del trabajo en comisiones de la LXII y LXIII Legislatura⁴⁵.

Parte de la evaluación de la productividad legislativa, consiste en 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.

Algunas directrices que guían el análisis de la información son las siguientes:

- 1) Solo se presentan comparaciones entre la LXII y la LXIII Legislatura del Senado de la República.
- 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 durante toda la Legislatura, para observar cuáles eran los asuntos más relevantes en la agenda.

⁴⁵Ballinas Víctor y Becerril Andrea 02 DE MAYO DEL 2018, *La jornada*. En casi seis años de las 62 y 63 legislaturas, el Senado aprobó 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, seguridad social, pueblos y comunidades indígenas, educación, cultura, justicia, salud y asuntos económicos.

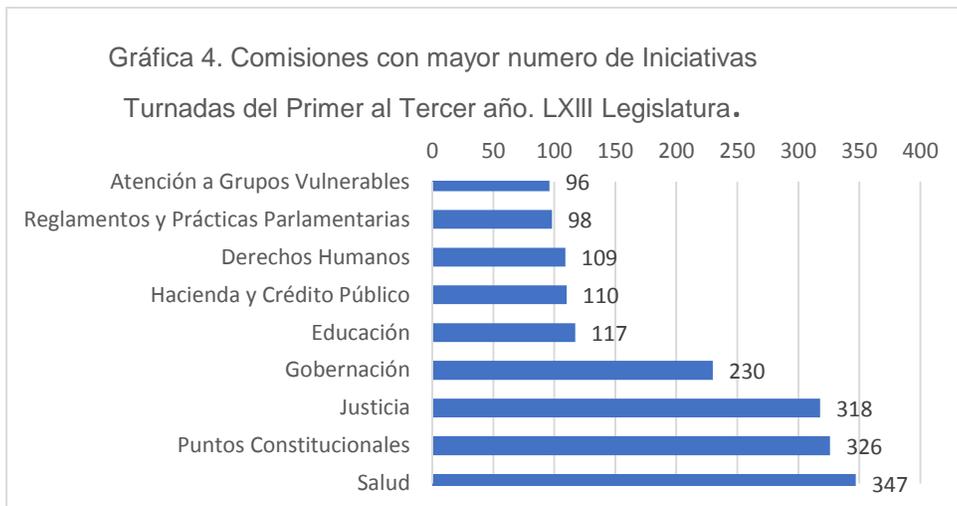
Iniciativas

Se llama iniciativa al acto por el cual se somete a la consideración del Poder Legislativo un proyecto normativo que modifique el status 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.⁴⁶

En este trabajo se ha optado por sistematizar la evolución de las nueve comisiones que registran mayor carga de trabajo a lo largo de la LXII y LXIII Legislatura haciendo un análisis general de los cambios que se presentan de un periodo a otro.



46 Art. 71 y 122, base primera, fracción V, inciso ñ, respectivamente)



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.

De la observación de ambas gráficas sobresale que en ambas Legislaturas, las cuatro comisiones con mayor cantidad de iniciativas turnadas fueron: Salud, Justicia, Puntos Constitucionales y Gobernación.

También destacan movimientos entre las comisiones de mayor número de iniciativas remitidas. Este comportamiento puede ser interpretado como un reflejo del cambio de prioridades en un periodo en que se agregaron 262 iniciativas más.

Los cambios más notorios que se logran observar en las diferentes legislaturas es que para la LXIII Legislatura salen del rango de las comisiones con mayores iniciativas turnadas, 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 pueden ayudar a entender que aumentó el trabajo de las mismas en el contexto del repunte de la violencia en el país.⁴⁷

47 8 DE NOVIEMBRE DE 2016 "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. https://elpais.com/internacional/2016/11/08/mexico/1478577325_196604.html

En las gráficas 3 y 4 es posible notar que la única comisión que recibió más de 300 iniciativas fue la de Puntos Constitucionales...

Minutas

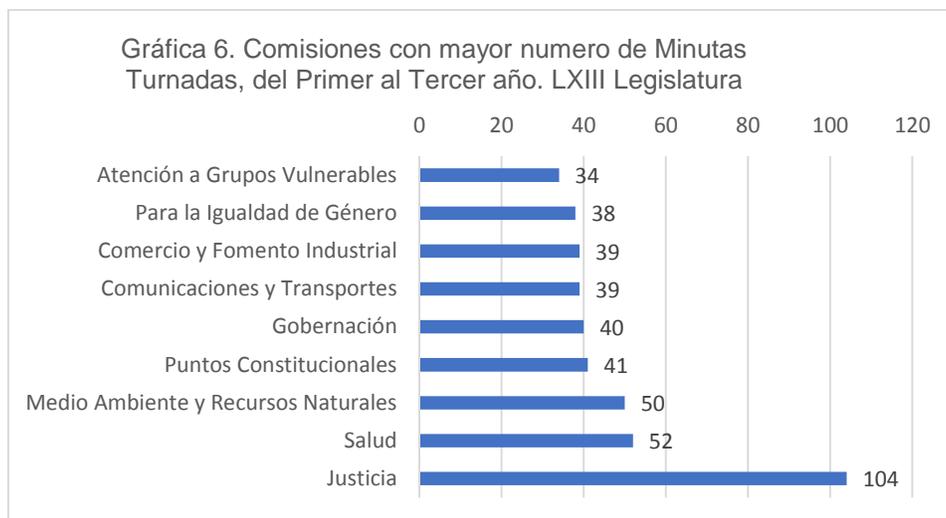
Una minuta es un expediente que contiene un proyecto de decreto, con todos los antecedentes, cuyo origen es la Cámara colegisladora, y se refiere a iniciativas de Ley o Decreto ya dictaminadas, discutidas y aprobadas por la Cámara de origen.⁴⁸



Al realizar un análisis similar al del anterior apartado, pero enfocado en las minutas presentadas en la LXII y LXIII Legislatura, es evidente que las tres comisiones que recibieron mayor cantidad de minutas son las mismas, incluso en el mismo orden; se trata de las comisiones de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Salud y Justicia. De ellas, la única que presentó un aumento sumamente elevado en la cantidad de minutas turnadas fue la de Salud en la LXIII legislatura, que

⁴⁸ Carrasco, A. (2010) Prontuario del reglamento del Senado de la República. Recuperado de http://www.senado.gob.mx/pdfs/documentos_apoyo/prontuario_glosario-ver3_16agosto.pdf

registra tener 69 minutas en toda la LXII Legislatura para, finalmente tener 104 en la LXIII.

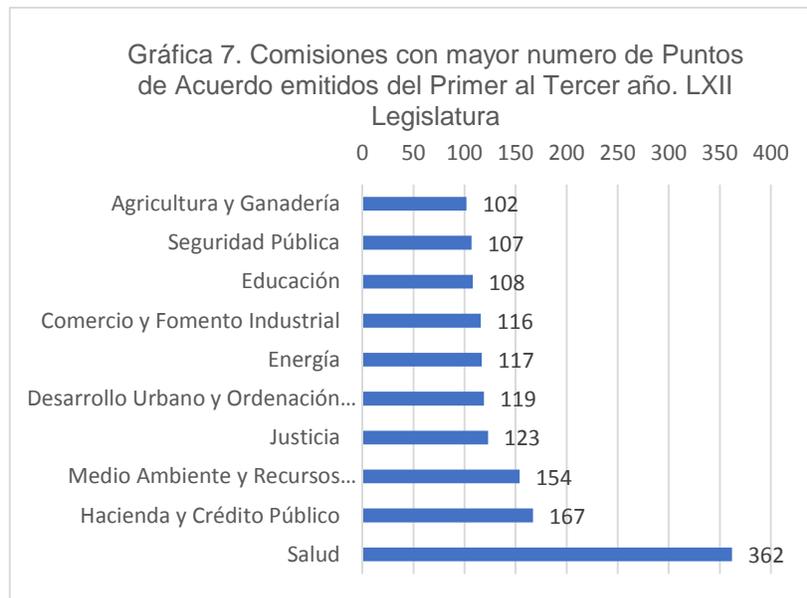


En este ejercicio de observación, salta a la vista que las comisiones con mayor carga de trabajo en ambas legislaturas, son prácticamente las mismas, con la diferencia de que durante la LXIII, aumentaron las minutas remitidas a las comisiones en términos generales. De igual forma que en el apartado de análisis de iniciativas, al revisar las minutas, tanto las comisiones de Juventud y Deporte como la comisión de Hacienda y Crédito Público ceden su lugar a las comisiones de Atención a Grupos Vulnerables y Para la Igualdad de Género.

Puntos de acuerdo

Para finalizar con el análisis de estos instrumentos de trabajo parlamentario, en esta sección se analizan los puntos de acuerdo que se presentaron durante los tres años de trabajo en la LXII y LXIII Legislaturas. Los puntos de acuerdo son posicionamientos a nivel personal que realizan Senadores y Diputados para hacer un exhorto o recomendación.⁴⁹

49 Carrasco, A. (2010) Prontuario del reglamento del Senado de la República. Recuperado de http://www.senado.gob.mx/pdfs/documentos_apoyo/prontuario_glosario-ver3_16agosto.pdf



En las gráfica 7 y 8 se muestra que para ambas Legislaturas es de gran importancia el tema de salud, pues los puntos de acuerdo emitidos por esta comisión fácilmente duplican en cantidad a las de la comisión que está en segundo lugar.

Para la LXII Legislatura, el segundo lugar con mayor número de puntos de acuerdo es ocupado por la comisión de Hacienda y Crédito Publico mientras que en la LXIII este lugar lo ocupa Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En general, el número de puntos de acuerdo turnados durante la LXIII Legislatura supera con creces a los emitidos por la Legislatura anterior.

Consideraciones finales

Se han analizado diversas corrientes de enfoque de distintos académicos, sobre el seguimiento y la evaluación cualitativa del trabajo Legislativo. También se analizó el comportamiento de las últimas seis legislaturas.

El análisis realizado se enfocó en las LXII y LXIII Legislaturas, periodos en que se analizó la dinámica de trabajo con el Poder Ejecutivo. Se observó cómo fue afectada por el Pacto por México en la LXII Legislatura y las consecuencias de su rompimiento en la LXIII Legislatura. En ese contexto, son expuestas las iniciativas enviadas por el Ejecutivo y el tratamiento que recibieron en ambas Legislaturas.

El trabajo, finalmente, realiza un análisis comparativo del trabajo en las comisiones ordinarias de la LXII y LXIII Legislatura enfocado a dimensionar las de iniciativas turnadas a las Comisiones, el número de minutas turnadas y las Comisiones en que se emitieron mayor cantidad de puntos de acuerdo.

Uno de los objetivos de este trabajo es ensayar para interpretar y valorar en su contexto el trabajo Legislativo del Senado de la República, a partir de uno de los parámetros que es dimensionar el número de iniciativas, minutas y puntos de acuerdo que se turnaron en las comisiones. No está de más resaltar que no que no todo lo que se turnó fuera aprobado. Al respecto se anexa un resumen del trabajo en ambas Legislaturas:

RESUMEN DE LOS SEIS PERIODOS DE LA LXII LEGISLATURA

	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

RESUMEN DE LOS SEIS PERIODOS DE LA LXIII LEGISLATURA

	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

Muchos de los asuntos que se turnaron sí fueron aprobados, y una cantidad considerable de ellos fueron desechados, devueltos para su revisión o, como en la mayoría de los casos, se encuentran pendientes.

Derivado del análisis aquí realizado, destaca que un desafío para el poder Legislativo es el hecho de que gran cantidad de iniciativas, minutas y puntos de acuerdo queden pendientes, lleva a revivir la discusión de ¿cómo valorar estos números?, lo que es más, lleva a considerar que muchos de los asuntos urgentes pasan años, o incluso por diversas legislaturas dificultando la posible evaluación de las funciones legislativas del Senado de la República.⁵⁰

Lleva a considerar también que, al revisar las bases de datos sobre las actividades del Poder Legislativo, se han encontrado áreas de oportunidad en los informes que presenta cada comisión, pues **no existe un lineamiento o criterio uniforme que regule cómo se presenta o analiza la información de las actividades legislativas**. Esto se expresa cuando se comparan los datos que presentan las Comisiones del Senado de la República.⁵¹

Al analizar los datos proporcionados, saltó a la vista que cada una de las instancias dentro del mismo Senado de la República (Informes de la Mesa Directiva, Gaceta Parlamentaria, Diario de Debates, Sinopsis Legislativas, Informes de las sesiones etc.) tiene sus propios criterios metodológicos. No existe aún, una metodología consensuada, que rijan la métrica parlamentaria en el Senado de la República.

Los alcances de este hecho abarcan que la mayoría de las Comisiones no comparten una forma homogénea para la presentación de su información. Incluso

50 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 de 20 días naturales.

51 Para acceder a esta información se anexa el Link donde se encuentran agrupadas todas las comisiones del Senado: <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=34&mn=1> Para encontrar los informes solo será necesario buscar el nombre de la comisión de su interés presionar sobre su nombre y en recuadro que aparece del lado izquierdo hacer clic en la sección "Informe de actividades".

en gran cantidad de Comisiones los informes cambian la manera en la que interpretan la información de una Legislatura a otra, o con cada cambio de periodo.

En el caso de las Iniciativas, Minutas y Puntos de Acuerdo (los cuales son utilizadas para este trabajo como el instrumento para calificar el trabajo Legislativo) gran cantidad de comisiones presentan el número de asuntos atendidos, mas no indican cómo se desarrolló el trabajo en los distintos asuntos ni qué fue lo que se resolvió con cada uno de ellos. Al respecto, se presentaron algunos casos donde las Comisiones sólo indicaban la cantidad de reuniones que tuvieron en el año y otras Comisiones sólo agregan en sus informes cuáles son sus planes de trabajo durante el ejercicio. Finalmente, en los casos más graves se encuentran Comisiones que no entregaron los informes anuales, que hacían un solo informe general para toda la Legislatura o que en alguna Legislatura ya no presentaron ningún informe.

El desconocimiento de cómo seleccionan la información que es “útil” y la que no lo es, acentúa las dificultades para establecer una metodología específica que permita crear el parámetro adecuado para calificar el nivel y la calidad del trabajo en cada Legislatura.

Respecto a este tema que no es menor, José Guadalupe Rodríguez Ruiz, (2017) ha sostenido que la evaluación del desempeño legislativo cobra mayor importancia con la apertura del sistema democrático, en las últimas décadas. También sostiene que la metodología para elaborar informes del trabajo parlamentario discrepa según la fuente de quien produce estos materiales.

Es claro que una problemática así se presentaría en algún momento. No sólo porque el Senado de la Republica vive su momento de mayor pluralidad desde hace más de 20 años, sino que además se suma al contexto, el factor de la participación ciudadana que exige la transparencia de la información pública relevante.

Rodríguez Ruiz, enfatiza que la falta de coordinación para elaborar los informes, hace que los datos proporcionados sean difíciles de analizar y comparar, ya que no hay un registro total de actividades que se realizan y cuáles son las aportaciones de cada una de estas actividades.

Esto imposibilita hacer un balance 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.). Esta es una de las principales causas para que se perciba al Senado de la República como una de las instituciones de gobierno de las que menos trabaja⁵² y de las menos confiables para la ciudadanía.

Aunque ya hay un avance muy importante para regular y dar certidumbre con la creación del Reglamento del Senado de la República, es evidente que este esfuerzo dista de ser suficiente para sistematizar la información.

En ese sentido Rodríguez Ruiz ha propuesto como alternativa reformar los artículos 1, 2, 139 y 164 del Reglamento del Senado de la República para que las comisiones presenten al Pleno un informe final de la Legislatura, a más tardar 15 días después del cierre de sesiones.

Adicionalmente, la propuesta contempla la realización de informes que contengan datos sobre las reuniones de trabajo y el estado que guardan los asuntos turnados a las comisiones. En esos informes, sostiene, se haría una descripción del trabajo que realizó la comisión, la documentación se generó, en qué estado se encuentra esta documentación, la relación conforme al programa de trabajo que se había establecido, así como un esquema de mayor acercamiento con las instancias de la sociedad civil, a través de reuniones de trabajo, comparecencias y foros.

Independientemente del proceso de estandarización de los informes, es un hecho que, de concretarse, abonaría en la credibilidad del Senado de la República ante la sociedad, pues una manera de superar la brecha existente entre las instancias gubernamentales y sus representados, es la presentación clara de la información sobre el trabajo; en este caso, del trabajo que se realiza en el día a día de las comisiones de la Cámara de Senadores.

52 Como botón de muestra, bata con citar una nota periodística de Imelda García, publicada el 03 DE MAYO DEL 2018: Malos para Legislar, buenos para Festejar. “Temas relevantes quedaron pendientes en el Congreso por la falta de acuerdos. En lo que sí coincidieron los legisladores fue en la declaración de festejos como el Día Nacional del Tequila. “

8. Las agendas legislativas y el trabajo parlamentario en la LXIII Legislatura del Senado de la República

Introducción

En un sistema democrático como el mexicano, las instituciones representativas son el espacio político y social que hace posible el diálogo entre diferentes grupos de interés. Desde el punto de vista político, el espacio parlamentario no sólo facilita el intercambio de posturas —con reglas claras— y reduce la incertidumbre entre los actores participantes, sino que actúa como control y equilibrio en la estructura del sistema político, y como un espacio para que los ciudadanos influyan en las decisiones públicas, se alcancen los consensos que aseguren la gobernabilidad y la adecuada gestión del gobierno.

Al inicio de cada periodo legislativo, los miembros de los grupos parlamentarios se reúnen para acordar cuáles son los temas prioritarios que requieren la atención del Congreso, y cada uno elabora un documento llamado “agenda partidaria”. Estas agendas son apenas unos esbozos preliminares e inacabados de una intención que pueden (o no) ser llevados a proyectos de iniciativa. Por ello, los grupos parlamentarios tampoco están obligados a su publicación y difusión. Empero, cada vez es más común que los partidos, en sus sitios particulares, hagan públicas estas agendas, aunque en mayor medida es posible acceder a ellas a través de la prensa y las declaraciones de los coordinadores de bancada y sus miembros. Así, los grupos con intereses en el ámbito legislativo, tratan de ejercer su influencia para colocar sus temas en la agenda parlamentaria.

Para analizar esta dinámica, el estudio que ahora se presenta se compone de cuatro apartados. En el primero se identifican cuatro enfoques teóricos sobre los aspectos que influyen en la construcción de las agendas legislativas. A partir de su contraste, se resaltan los criterios de priorización de temas en el Congreso, como el entorno político que influye en la toma de decisiones, los recursos humanos y materiales empleados en el posicionamiento de los asuntos, y el diseño institucional que define a los participantes en el proceso legislativo.

En un segundo apartado se hace un repaso por la historia reciente del sistema político mexicano: desde el Congreso mayoritario que impulsaba las iniciativas del Ejecutivo, la coyuntura que significó la pérdida de mayorías en las Cámaras, el fortalecimiento del trabajo parlamentario como contrapeso de los poderes federales, y el dilema que enfrenta actualmente la democracia para asegurar la gobernabilidad del país, a través del diálogo, la negociación y los consensos.

En el tercer apartado se sistematiza información relacionada a las agendas legislativas presentadas por los tres grupos parlamentarios más importantes —con base en el número de sus integrantes— durante los primeros cuatro periodos ordinarios de la LXIII Legislatura. En ellos se contabilizan los temas propuestos y se comparan con las cifras de las iniciativas que abordan los temas plasmados en los documentos presentados por los legisladores.

No se trata, sin embargo, de un mero análisis estadístico que dé cuenta de la numeralia de cada periodo legislativo, sino de un análisis del entorno político que rodeaba la discusión parlamentaria. A partir de investigación hemerográfica se recogen las impresiones de la opinión pública plasmadas en los diarios de circulación nacional sobre el abordaje de las agendas legislativas respecto al trabajo en el Senado de la República.

Finalmente, por cada grupo parlamentario, se presenta una síntesis en torno a seis grandes temas recurrentes en las agendas legislativas, que sirven para su sistematización: Estado de derecho, seguridad y justicia; Transparencia y combate a la corrupción; Acciones para alentar la economía nacional, protección de la economía familiar y generación de empleos; Desarrollo humano y social; Reforma político-electoral; y Política exterior y atención a migrantes.

Las agendas legislativas en su contexto

En la introducción a su libro “El proceso legislativo”, Luisa Béjar señala que en sistemas representativos como el mexicano, a los políticos electos por la ciudadanía corresponde la toma de decisiones y discernir las leyes que mejor contribuyan al bien común (Béjar, 2017). A decir de la autora, el proceso legislativo supone la

incorporación de ciertos temas y la exclusión de otros en el marco normativo del país. Valorar sus fuentes, lleva a considerar que el Congreso mexicano se nutre y revitaliza desde múltiples dimensiones: desde su propio trabajo y nunca ajeno a sus funciones orgánicas dentro de una sociedad cambiante que requiere y exige cada vez una intervención más amplia.

Apoyada en (Schattschneider, 1960) señala que la incorporación de unos temas y la contención de otros como potenciales fuentes de conflicto es, en los hechos, una expresión de poder del legislador. A decir de la misma investigadora, cualquier juicio sobre representación política en México está obligado considerar el modo en que se establece el listado de asuntos abordados por la legislatura federal, por cuanto ello define el marco del debate y la negociación política que, acompañan la toma de decisión en sus cámaras.

Destaca que, durante el proceso legislativo, los beneficiarios del orden vigente tratan de contener el alcance de los posibles cambios, mientras que los perdedores -en contraste-, buscan la expansión de sus puntos de vista a fin de sumar nuevos públicos a su causa, y con ello, modificar la situación, que calculan, pueden mejorar.

En contextos de crisis, de movilización intensa, o de renovación de autoridad en funciones, la probabilidad de que los perdedores de antaño triunfen en su empeño, puede verse incrementada. De igual forma, es probable que cuando eso ocurra el cambio sea más sustantivo que marginal.

Otra perspectiva del análisis ha cobrado relevancia cuando el proceso legislativo se ha visto influido por la transformación de la relación entre la sociedad civil y la política observada en las dos últimas décadas.⁵³

En otro texto de reciente aparición, Luna Pla evidencia la ausencia de énfasis explicativo en los monitoreos de transparencia parlamentaria,⁵⁴ mismo que está

⁵³ Intervenciones de organismos de la sociedad civil en temas como telecomunicaciones y radiodifusión, transparencia, en materia educativa, unificación del mando policial, o en el impuesto al refresco en México, pueden consultarse en Béjar, 2017.

⁵⁴ Asimismo, en Béjar Algazi, Luisa. (2018) “¿Qué tan transparente es el proceso legislativo en México? Una propuesta de estudio desde el análisis de políticas públicas”, en Luna Pla, et. al., *Transparencia legislativa y Parlamento abierto: Análisis institucional y contextual*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. [Consultado el 27 de marzo de 2018] Recuperado de <https://goo.gl/mrD2be>

determinado por el énfasis normativo-institucional del núcleo de trabajo legislativo: el proceso legislativo mismo y las leyes de información y acceso a la información.

A decir de esta segunda autora, existe la posibilidad de puntualizar la forma en que la agenda legislativa es procesada y definida, atendiendo cuatro modelos -que con ajustes histórico/culturales-, cuyas fuentes de referencia son los EUA.⁵⁵ Estos modelos han sido renombrados para este trabajo, como resultado de la sistematización y análisis de la información.⁵⁶

a) Factores de colocación de la agenda.⁵⁷ Su punto de partida es que ningún sistema político puede responder a todos los intereses de una sociedad heterogénea, por lo que cada uno de los grupos tiene que competir porque sus demandas sean incluidas en el listado de temas que puedan ser considerados por los tomadores de decisiones. Algunos de los requisitos para que un grupo determinado haga prevalecer su óptica serían:

i. Que pueda prevalecer la visión que tiene un grupo sobre la naturaleza del problema a lo largo del proceso de decisión, como requisito para definir el eje de articulación de las disposiciones previstas por la ley para su solución.

ii. Evitar que se incorporen a la agenda en formación, posiciones y aspectos discrepantes con sus posturas, principalmente a partir de “contar con atributos particulares y de las reglas para elaborar la ley”.

iii. Se requiere que un actor político autorizado y con suficiente poder se encuentre en capacidad de invertir el capital político y los recursos necesarios para cumplir su empresa. Su decisión a este respecto dependerá de los beneficios que a su juicio, esto pueda reportarle, ya sea en términos electorales, o respecto a cualquier otro objetivo fijado en su propia agenda.

⁵⁵ Birkland, Thomas. (2007). *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*. Estados Unidos: CRC Press.

⁵⁶ Los nombres con los que enuncia la autora los distintos modelos son: 1) Teorías de la formación de la agenda; 2) Teoría del equilibrio interrumpido; 3) Teoría de las corrientes múltiples; y 4) El marco de las coaliciones promotoras.

⁵⁷ Ídem.

b) Interrupción del equilibrio parlamentario.⁵⁸ Quienes postulan esta corriente, sostienen que el proceso legislativo se encuentra marcado por largos periodos de estabilidad, interrumpidos esporádicamente, en gran medida porque :

i. Un sistema rígido que no permite cambios sustanciales sólo es trasgredido con un proceso intempestivo de ruptura social. Los lapsos de inestabilidad son consecuencia de cambios sustanciales e impredecibles del *statu quo*.

ii. La pluralidad en el reacomodo de políticas públicas o en el diseño normativo, desafía el monopolio de algunos grupos y obliga a un reacomodo institucional. En cambio, un diseño institucional excluyente apunta a mantener la estabilidad de los monopolios y una visión dominante para atender los problemas.

iii. La dimensión adecuada de los problemas en el debate parlamentario ocurrirá en la medida que todos los agentes interesados en influir en la ley no encuentren restricciones institucionales o de otro tipo para expresar su opinión.

c) Factores de discriminación del problema.⁵⁹ los promotores de esta visión sostienen la necesidad de discriminar los problemas que requieren atención y la definición de la perspectiva para abordarlos. Para ello, advierte la necesidad de acoplar al menos dos de tres corrientes para el diseño de políticas públicas y del proceso legislativo que las acompaña, a saber:

i. *Corriente del problema*; en ella se describe el modo en que una situación concreta se transforma en un problema que requiere la intervención pública y atención de los legisladores.

ii. *Política de solución*; La elaboración del diseño normativo se basa en la confrontación de expresiones académicas, sociales o de consultoría, a partir de criterios como valores, factibilidad técnica y política, y aceptación social.

⁵⁸ Baumgartner, Frank y Jones, Bryan. (2002). *Policy Dynamics*, Estados Unidos: University Chicago Press.

⁵⁹ Kingdon, John. (1995). *Multiple Streams Theory. Agendas, Alternatives, and public policies*. Estados Unidos: Pearson New International Edition.

iii. *Contexto político*; contempla el clima político en que transita la propuesta, como el arribo de una nueva autoridad, el contexto electoral, o la presión ejercida por los grupos que se verán afectados con la promulgación de la nueva ley.

iv. La evasión de intereses perversos en el diseño normativo es posible transparentando los motivos que impulsan a los legisladores a inclinarse por una u otra opción, aclarando que la interacción de las tres corrientes prioriza el bienestar social sobre los intereses particulares.

d) Entorno de la toma de decisiones.⁶⁰ este modelo privilegia que la especialización es el medio ideal para influir en el complejo proceso de la toma de decisiones. Resalta la importancia de la discusión informada como medio ideal para el posicionamiento de los políticos que definirán el rumbo del proceso legislativo.

i. La voz de los expertos como académicos, consultores, periodistas analistas, desempeña un papel central en la discusión legislativa.

ii. La divergencia ideológica de los agentes que intervienen en el proceso, a menudo genera conflictos que son mediados por los legisladores, cuyo objetivo es facilitar la concertación de acuerdos entre las diversas posturas.

iii. En esta discusión no se obvia la importancia del cabildeo como medio para sumar adeptos a las causas de las diversas coaliciones. A través de él se busca el respaldo de los líderes parlamentarios o partidistas, o los funcionarios de alto nivel del gobierno, por su posición estratégica en la toma de decisiones.

iv. Por medio del debate informado se logran dejar atrás las políticas que no reconocen la complejidad de los problemas ni el carácter dinámico de la realidad social.

⁶⁰ Sabatier, Paul y Jenkins-Smith. (1993). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, Vol. 21, pp. 129-168.

Modelos de definición de la Agenda Legislativa

Factores de colocación de la agenda

En este sistema los grupos compiten entre sí para impulsar sus demandas ante los tomadores de decisiones:

1. Las fracciones tratan de imponer su perspectiva durante la discusión, para incidir en el diseño normativo.
2. Existe una puja por evitar la incorporación de posiciones discrepantes en el debate.
3. Los grupos que buscan alterar el *statu quo* intentarán abrir el debate a la opinión pública para ganar aliados.

Interrupción del equilibrio parlamentario

Este modelo sostiene que el diseño institucional es el que define a los participantes en el proceso legislativo:

1. Un sistema rígido que no permite cambios sustanciales sólo es trasgredido por un proceso de ruptura social.
2. En la discusión, las posturas iniciales son las que definirán el rumbo del debate.
3. Los grupos se valen de atajos y bloqueos informativos para imponerse a sus adversarios.

Factores de discriminación del problema

Este modelo advierte que los agentes interesados se aprovechan del acoplamiento de tres corrientes para imponer su causa:

1. *Corriente del problema:* Consiste en la identificación del conflicto y el enfoque de atención gubernamental.
2. *Política de solución:* Elabora el diseño normativo a partir de la compatibilidad de valores, factibilidad técnica y política, y aceptación social.
3. *Contexto político:* Toma en cuenta los procesos políticos que influyen en las decisiones legislativas.

Entorno de la toma de decisiones

En este sistema, múltiples coaliciones con intereses contrapuestos impulsan un tema en la agenda parlamentaria:

1. Las coaliciones promueven sus intereses a partir de sus propias ideas, creencias y valores preexistentes.
2. En el conflicto, los especialistas fijan los parámetros de discusión.
3. Los políticos actúan como árbitros y mediadores, y los líderes parlamentarios definen la coalición dominante.

Fuente: Elaboración propia a partir de Béjar Algazi, Luisa. (2018) ¿Qué tan transparente es el proceso legislativo en México? Una propuesta de estudio desde el análisis de políticas públicas. *Transparencia legislativa y Parlamento abierto: Análisis institucional y contextual*, 23-40, Recuperado de <https://goo.gl/mrD2be>

A través de estos modelos se da cuenta que la hechura de la Ley en México es motivo de confrontaciones, no sólo de índole política por la ausencia de un partido mayoritario en el Congreso, sino también por los conflictos entre los diferentes intereses que intentan mantener y cambiar la percepción hegemónica de los problemas y de las distintas alternativas para su solución.

En dos mil diecisiete se cumplieron veinte años de ausencia mayoritaria en los congresos, es decir, veinte años de la construcción de un modelo representativo

perfectible que se mantiene sostenido por la pluralidad y la deliberación. Veinte años de gobiernos divididos.⁶¹

En este sentido, es valioso detenernos en el curso del tiempo para hacer una valoración general de lo que hasta ahora ha logrado el trabajo parlamentario. Valorar con ello los nuevos retos y objetivos que se abren como posibilidades a los legisladores, así como los alcances de su trabajo en relación con la eficacia de su diaria labor en el marco de la evaluación al trabajo de las legislaturas, como una “instancia de mediación, negociación y representación efectiva de la sociedad y grupos concretos” (Alarcón, 2011).

Gobiernos sin mayoría/ Negociación y pluralidad en el Congreso

Hasta 1997, los congresos contaban con una mayoría partidista que permitía que aquello dispuesto como iniciativa por el Ejecutivo federal tuviera un canal de acceso y pronta resolución. El partido hegemónico podía, por tanto, crear una agenda de trabajo unilateral que pocas veces encontraba contrapesos institucionales. Es en 1997 cuando, por primera vez en la historia de México, surge una división de grupos parlamentarios en los congresos, de la cual nace la figura de un congreso multipartidista.

Hasta antes de que eso sucediera, el régimen presidencialista se caracterizó por la fuerza de acción y decisión depositada en la figura del presidente, el cual tuvo la capacidad de apoyo de la mayoría en el Congreso a través de su partido. De esta manera, las discusiones estaban orientadas por el programa de gobierno decidido con anterioridad por el partido hegemónico. En ese contexto, la medición del trabajo parlamentario era inútil, ya que la disciplina partidista y el aparato político-administrativo permitía un margen de maniobra y legislación alto. No había entonces razones para medir la eficiencia o éxito de la agenda presidencial, como tampoco información pública sobre las tareas del Congreso y del sentido del voto por legislador.

⁶¹ Casillas, Carlos (1 de octubre de 1998) “Gobierno dividido en México. Una nueva manera de hacer política”, en Revista Nexos. [Consultado el 27 de marzo de 2018]. Recuperado de <https://goo.gl/m1M7gz>, c

Cuando se abren paso los gobiernos divididos, se fortalece el trabajo del parlamento como contrapeso político al Ejecutivo. Este cambio requirió transformaciones orgánicas que permitieran la interacción entre otros actores: el Legislativo se configuró como un espacio de consensos y potenciado por los disensos, en donde era imprescindible la deliberación y negociación. Esta pluralidad resultante en el interior de los congresos genera una representación más efectiva de las voces sociales, de tal manera que la inclusión de plataformas orgánicas permitió alternar y equilibrar la capacidad de negociación de los distintos grupos parlamentarios.

La coyuntura que experimentó el sistema político mexicano refleja claramente un momento de interrupción del equilibrio parlamentario, en que el sistema rígido preexistente tuvo que adecuarse a la nueva realidad social, que exigía un reacomodo institucional donde la discusión parlamentaria jugara un papel decisivo en el diseño de las políticas públicas.

Si las condiciones propicias para la pluralidad se dieron en 1997, el Congreso mexicano vivió una transformación en su estructura que permitió institucionalizar las nuevas condiciones de las cámaras. Es este paso el que permitió institucionalizar a los gobiernos divididos, cuando se creó la Junta de Coordinación Política, así como la implementación de algunos mecanismos de integración de la Mesa Directiva:

(...) la transición logró democratizar y dispersar el poder que hasta entonces estaba concentrado en un solo partido; fue exitosa en acabar con el monopolio de la representación y los privilegios que ello acarreó para el poder presidencial, pero no tuvo el mismo éxito en lo que a la posición e influencia de ciertos grupos de poder se refiere.⁶²

Además de las modificaciones en estructura y constitución del Congreso, los métodos técnicos de organización tuvieron que verse modificados: la Junta de

⁶² María Amparo Casar, "Quince años de gobiernos sin mayoría en el congreso mexicano", *Política y Gobierno*, vol. XX, núm. 2, 2013, p. 251. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60328531001>

Coordinación Política aglutinó a los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios y, con ello, daba espacio para agendar los temas de mayor relevancia a tratarse durante el periodo de ejercicio de las legislaturas. Estas agendas políticas fueron los documentos a través de los cuales se planificó el trabajo de las cámaras.

Sin embargo, no es esta la única agenda existente en la Cámara de Senadores. Debido a la lógica institucional del Congreso, existe la necesidad de orientar y administrar el trabajo a través de grupos especializados con capacidad de mediar, evaluar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley: las comisiones. La agenda de las comisiones figura con puntualidad los documentos y temas tratados en los documentos turnados, y define el itinerario de trabajo a realizarse. Es, a través de las comisiones como puede mediarse el tratamiento técnico que puede llevar a la discusión y, en su caso, aprobación de las iniciativas.

La tercera, aparentemente la más elemental e improvisada, posee también un valor fundamental: condensar el ideario y las propuestas de temas que serán impulsados por los grupos parlamentarios en lo individual. Esta definición requiere de un proceso (al que nos hemos referido anteriormente como factores de colocación de la agenda) en el que se discriminan los intereses que ameritan la inversión de capital político, se imponen las perspectivas para el abordaje de los problemas y se propone el diseño normativo para atenderlos.

En el inicio de cada periodo de ejercicio los miembros de los grupos parlamentarios se reúnen para acordar los temas prioritarios en el contexto nacional y aquellos que deberán ocupar la atención de sus miembros en las respectivas cámaras. Este documento resultante es una agenda partidaria que define los temas de interés específico en los cuales se tiene la intención de incidir.

Ya que no existe disposición que ordene su redacción ni su cumplimiento, las agendas son apenas esbozos preliminares e inacabados que pueden (o no) ser llevados a proyectos de iniciativa. Por ello, tampoco los grupos parlamentarios están

obligados a su publicación y difusión. Empero, cada vez es más común que los partidos, en sus sitios particulares, hagan públicas estas agendas; aunque en mayor medida es posible acceder a ellas a través de la prensa y las declaraciones de los coordinadores de bancada y sus miembros.

No es materia de este trabajo, pero salta a la vista que el número de temas planteados en las agendas de cada grupo parlamentario ni el número de las que han sido plasmadas en iniciativas son indicadores directos de la eficiencia del trabajo parlamentario.⁶³ Un tema que puede ser abordado en otros trabajos es dar seguimiento al “destino alcanzado por esas; de ahí lo interesante en poder indagar cuáles iniciativas de las presentadas son finalmente dictaminadas y bajo qué arreglos ello fue posible”.⁶⁴

En cambio, los temas aquí presentados son un esbozo preliminar que nos permite entender la dinámica en la cual las agendas partidarias son apenas una elemental base de acción que orienta las acciones de los legisladores, sin determinarla o definirla. En este caso, no pueden ser conclusivas sobre el trabajo realizado en la legislatura.

Así, el análisis que se realizará toma en cuenta el trabajo desarrollado por la LXIII Legislatura del Senado de la República. Esta gestión merece ser estudiada por una razón particular: Fue la Legislatura de las reformas estructurales; aquella que después de varios espacios de ingobernabilidad parlamentaria, logró alcanzar consensos entre las principales fuerzas políticas, para impulsar acuerdos en temas centrales de la administración.

63 Explicado a través del modelo de los factores de discriminación del problema.

64 Lorenzo Arrieta Ceniceros y Diego Ramírez Arriaga, “La elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión. Aciertos y desaciertos”, *Estudios Políticos*, núm. 30, 2013, p. 111. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/41693/37882>

La agenda legislativa como encuentro de intenciones: los temas comunes en las agendas partidarias

LXIII LEGISLATURA. PRIMER AÑO

En el siguiente apartado se presenta el análisis realizado a la conformación de las agendas legislativas de los tres grupos parlamentarios más numerosos en cada periodo ordinario.⁶⁵ En ellas se contabilizan los temas propuestos y se comparan con las cifras de las iniciativas que abordan las temáticas plasmadas en esos documentos que los legisladores, de forma individual o en conjunto, presentaron.⁶⁶

Al ser promovido como un tema de interés en la agenda nacional, se considera el tema, aunque el legislador que lo promueve pertenezca a otro Grupo Parlamentario diferente a aquel que lo plasmó en su agenda.

Este abordaje permite entender la labor legislativa de forma integral, como un órgano que se nutre de los esfuerzos y abordajes plurales de sus miembros, sin que éstos actúen de forma sectaria para los intereses de la agenda particular.

El volumen de las iniciativas presentadas puede estar relacionado con el número de miembros de las bancadas: al tener más miembros es posible que se generen más propuestas de iniciativa.

El periodo analizado comprende los dos primeros años de ejercicio de la LXIII Legislatura —como lo declaran los artículos 65 y 66 constitucionales, así como el artículo 4 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos—, del 1 de septiembre de 2015 al 30 de abril de 2016.

El primer periodo de la LXIII Legislatura inició en septiembre del 2015 y terminó el 15 de diciembre del mismo año. Su estructura, después de las elecciones, quedó de la siguiente manera:⁶⁷

⁶⁵ En este documento no se sistematiza la información de todos los grupos parlamentarios, pues se considera que hacerlo excedería el tiempo y los recursos disponibles para este análisis.

⁶⁶ La sistematización de los temas acordados y de los tópicos generales empleados para el análisis guardan mucha correspondencia con los empleados en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

⁶⁷ El diario *Índigo* daba cuenta de los temas rezagados en la agenda legislativa que debían ser resueltos en el periodo descrito. Entre ellos se destacaba la aprobación del presupuesto para el próximo ejercicio fiscal. A saber: “Hoy inician sesiones los diputados de la LXIII Legislatura federal y ya tienen una lista de pendientes por resolver. Leyes por aprobar, reformas pendientes en materia

*Primer Periodo (septiembre 2015 - diciembre 2015)*⁶⁸

Composición de la Cámara de Senadores en el 1er. Periodo del 1er. Año de la LXIII Legislatura	
GPPRI	55
GPPAN	38
GPPRD	20
GPPVEM	7
GPPT	6
Independientes (SG) ⁶⁹	2
Total	128

Fuente: Elaboración propia con información de Senado de la República, Sesión plenaria-asistencias, 2017. Disponible en: <https://goo.gl/gkGmCL> (consulta: 1 de febrero de 2017).

El que más iniciativas presentó es el GPPRI, el cual también es la bancada que tiene mayoría en el Senado. Sin embargo, no hay correspondencia entre la cantidad de los temas de la agenda parlamentaria y los considerados en iniciativa, con el volumen de temas propuestos en su agenda parlamentaria; en este caso, el PRD es el que tiene mayor porcentaje de efectividad, aunque es también el grupo parlamentario que menos iniciativas presentó de los temas propuestos en su agenda.

El GPPRI es en el que existe más correspondencia entre temas de la agenda parlamentaria y las iniciativas presentadas: su efectividad rebasa el 56%. El PAN es el único partido (de los considerados) que en el primer periodo del primer año de

de seguridad y justicia y la Ley General de Aguas, además del Paquete Económico 2016 y el Presupuesto Base Cero". *Índigo*, 1 de septiembre de 2015, pp. 12-15.

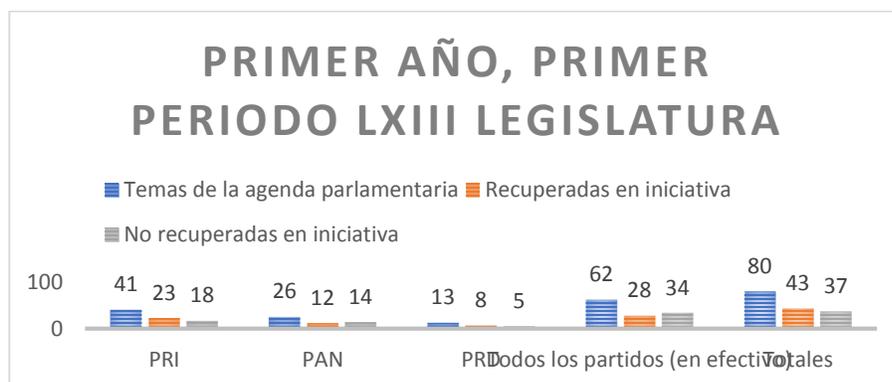
68 Se denomina a las iniciativas "en efectivo", a aquellas presentadas por todos los grupos parlamentarios y que no se repiten. Son temáticas consideradas centrales, contabilizadas una sola vez, aunque hayan sido propuestas por varios partidos.

69 Sin grupo parlamentario.

la LXIII Legislatura no superó el 50% de correspondencia entre las iniciativas y los temas propuestos en su agenda parlamentaria.

En la suma de los temas en efectivo de las agendas parlamentarias (que representan los temas totales en los que están interesados en incidir a través de decisiones políticas), se consideraron un poco menos de la mitad para promover iniciativas, dejando un margen alto de pendientes (54.84%).⁷⁰ En este primer periodo del primer año fueron promovidos 14 temas por más de un partido, de los cuales presentaron iniciativas en 10.

En general, la suma de las tres agendas parlamentarias, sin considerar si tenían o no temas comunes, contemplaron 80 temas relevantes, de los cuales fueron llevados a iniciativa 43.⁷¹



Fuente: Elaboración propia con información del SIL, *Iniciativas presentadas durante el primer periodo de sesiones ordinarias, del primer año de la LXIII Legislatura*, 2017 (consulta: 7 de septiembre del 2017).

⁷⁰ Roberto Gil Zuarth (PAN), presidente del Senado, calificó al primer periodo ordinario de la LXIII Legislatura como muy productivo porque se aprobaron tres reformas constitucionales, entre ellas la reforma política del DF, que le da un nuevo estatus jurídico a la Ciudad de México. “Siempre va a haber pendientes, pero la pregunta es de qué catadura, de qué impacto, de qué trascendencia son las que se aprobaron”, dijo. *El Universal*, 18 de diciembre de 2015.

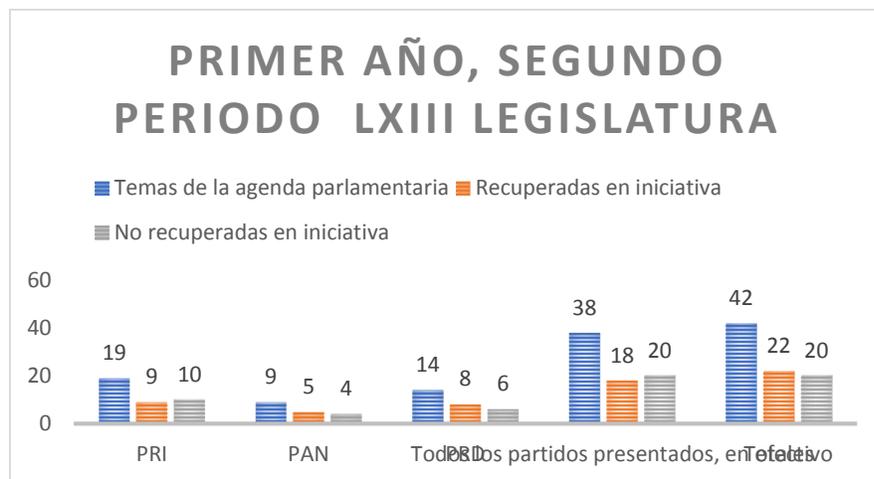
⁷¹ Antonio Tenorio, “Los apuros y acuerdos de último momento”, *El Sol de México*, El Observador Parlamentario, 16 de diciembre de 2015. “La LXIII Legislatura clausuró su primer periodo ordinario de sesiones de su primer año de ejercicio con logros y faltantes en relación con su agenda legislativa. El final en el Senado ha sido apresurado con acuerdos forzados por la premura, se obtiene la aprobación de la Reforma constitucional del Distrito Federal, presentada por el senador Alejandro Encinas, junto con la creación de la Secretaría de Cultura, como joya de la corona”.

Segundo periodo (febrero 2016 - abril 2016)

El segundo periodo del primer año de ejercicio de la LXIII Legislatura comprende del 1 de febrero de 2016 al 30 de abril del mismo año. En este periodo se presentan algunas ligeras modificaciones en la estructura de las bancadas, además de haber comenzado con 127 miembros.

Composición de la Cámara de Senadores en el 1er. Periodo del 1er. Año de la LXIII Legislatura	
GPPRI	55
GPPAN	36
GPPRD	19
GPPVEM	8
GPPT	7
Independientes (SG)	2
Total	127

Fuente: Elaboración propia con información de Senado de la República, Sesión plenaria-asistencias, 2017 (consulta: 28 de octubre del 2017).



Fuente: Elaboración propia con información del SIL, *Iniciativas presentadas durante el primer periodo de sesiones ordinarias, del primer año de la LXIII Legislatura, 2017* (consulta: 7 de septiembre del 2017).

El volumen total de temas de las agendas de los grupos parlamentarios y las iniciativas que los tratan descendió considerablemente, a comparación del primer periodo del primer año (casi a la mitad).⁷² Se mantiene la tendencia del primer periodo, en donde la efectividad está muy cerca de la mitad.

La mayor efectividad continúa teniéndola el GPPRD, aunque esta vez no es el grupo parlamentario con menos temas en su agenda legislativa, condición que le pertenece al grupo parlamentario del GPPAN. La menor efectividad entre la correspondencia de temas en agenda legislativa e iniciativas le pertenece al GPPRI, aunque también es el que mayor número de iniciativas tiene en correspondencia con su agenda.

El total de temas en efectivo considerados en iniciativa aumenta en dos puntos porcentuales; sin embargo, los temas pendientes continúan estando por encima de la mitad del total.⁷³ Existe una efectividad del 100% en las iniciativas presentadas

⁷² No obstante que: “El PRI, PAN y PRD en el Senado definieron sus agendas y coincidieron en seis temas para el periodo ordinario de sesiones que comienza este lunes: seguridad pública, marihuana con fines medicinales, anticorrupción, transparencia, y las leyes contra la desaparición forzada y tortura. Uno de los temas que será controvertido es el de seguridad pública, pues las tres bancadas quieren esta reforma, pero con diferencias de fondo”. *El Economista*, 1 de febrero de 2016.

⁷³ El rezago legislativo en este periodo fue advertido desde el comienzo por *El Universal* en la siguiente nota: “Alertan parálisis por comicios en Congreso”, *El Universal*, 1 de febrero de 2016. “El periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, que inicia hoy, estará marcado por la

que se corresponden con temas de las agendas legislativas de varios partidos, aunque su descenso en número llega a más de la mitad.⁷⁴

LXIII LEGISLATURA. SEGUNDO AÑO

Primer periodo (septiembre 2016 - diciembre 2016)

El segundo año de la legislatura comenzó en septiembre de 2016 y terminó en diciembre del mismo año. En esta ocasión, de nuevo estuvo compuesta por 128 senadores, distribuidos de la siguiente manera:

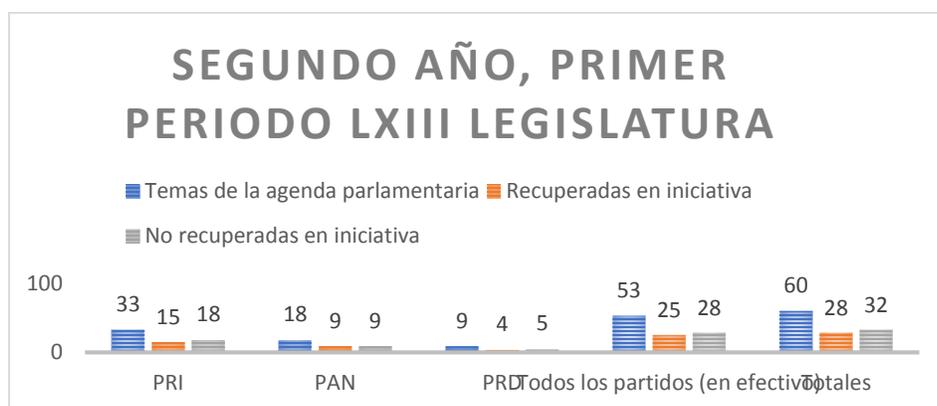
Composición de la Cámara de Senadores en el 1er. Periodo del 1er. Año de la LXIII Legislatura	
GPPRI	55
GPPAN	38
GPPRD	19
GPPVEM	7
GPPT	7
Independientes (SG)	2
Total	128

Fuente: Elaboración propia con información de Senado de la República, Sesión plenaria-asistencias,

elección de 12 gubernaturas, y esas contiendas podrían trasladar sus choques a las cámaras de Diputados y Senadores, con el riesgo de parálisis legislativa en temas que urgen la aprobación, como los de seguridad y justicia, plantean coordinadores parlamentarios en la Cámara Alta y politólogos.”

74 Esta efectividad se explica por los acuerdos alcanzados por los presidentes de ambas cámaras, a saber: “ACUERDA LEGISLATIVO AGENDA COMÚN Y DE TEMAS PRIORITARIOS El presidente de la Cámara de Diputados, Jesús Zambrano (PRD), y del Senado, Roberto Gil (PAN), acordaron una agenda común que, reconocieron, no tienen facultades para “atar o desatar” temas atorados, pero explicaron, destaca la reforma en materia de seguridad, el Mando Único, las leyes de transparencia y del Sistema Nacional Anticorrupción como prioridades para el presente periodo legislativo. En la Antigua Casona de Xicotécatl, los presidentes de las mesas directivas comentaron que en esa agenda también se encuentran las minutas de Zonas Económicas Especiales, disciplina fiscal para estados y municipios, así como las iniciativas sobre tortura y desaparición forzada. El presidente de la Cámara de Diputados, Jesús Zambrano, dijo que también llegaron a un acuerdo en que los trabajos legislativos “no pueden verse contaminados por los procesos electorales de este año”. *El Universal*, p. 4; *Crónica*, p. 4; *La Jornada*, p. 11; *Excélsior*, p. 5, *El Economista*, p. 39; *La Razón*, p. 2 (8 de febrero de 2016).

2017. Disponible en: <https://goo.gl/F5FykS> (consulta: 28 de octubre del 2017).



Fuente: Elaboración propia con información del SIL, *Iniciativas presentadas durante el primer periodo de sesiones ordinarias, del primer año de la LXIII Legislatura, 2017* (consulta: 7 de septiembre del 2017).

El primer periodo del segundo año de la LXIII Legislatura muestra un considerable descenso en la relación de temas de agenda legislativa por partido y las iniciativas presentadas.⁷⁵ Solamente el PAN logra una correspondencia de apenas 50%, mientras el resto de los partidos se encuentran por debajo de la mitad.⁷⁶

⁷⁵ A pesar de los acuerdos alcanzados por los presidentes de ambas cámaras, como indicaron diversos medios. Véase: "DEFINEN PRESIDENTES AGENDAS DEL CONGRESO Los presidentes del Senado, Pablo Escudero (PVEM), y de la Cámara de Diputados, Javier Bolaños (PAN), se reunieron en privado para definir una agenda legislativa en común, analizar los temas y las minutas pendientes, previo al inicio del periodo ordinario de sesiones del segundo año de la 63 Legislatura. El senador Escudero informó que entre los temas de coincidencia están las reformas a las leyes de Adquisiciones, de Obras Públicas, de Asociaciones Público-Privadas y a la Ley de Archivos, así como la discusión sobre los usos medicinales y lúdicos de la marihuana, y hacer ajustes al nuevo Sistema Penal Acusatorio. A su vez, el diputado Bolaños explicó que se trabaja en temas de transparencia, rendición de cuentas y seguridad, en lo relativo al Mando Único o Mixto, aprobado en el Senado. Destacó también que se analizará una reforma electoral que incluiría la segunda vuelta y cambios al modelo de comunicación política. El presidente de la Cámara de Diputados aseguró que en San Lázaro los consensos se están generando alrededor del uso de la marihuana más que en otras vertientes, como elevar de 5 a 28 gramos la portación del enervante; también se impulsarán cambios a la reciente reforma hacendaria, en lo relativo al régimen de pequeños contribuyentes y en temas como el IVA y el ISR, expuso." *El Universal*, p. 6, *Sol de México*, p. 12; *Prensa*, p. 9; *Excélsior*, p. 5 (6 de septiembre de 2016).

⁷⁶ El 30 de diciembre, Graciela Ortiz publicó un balance del trabajo legislativo en *El Sol de México*, que a continuación se transcribe: "Concluyó el primer periodo legislativo del segundo año de la LXIII Legislatura, a diferencia de otras opiniones, sí hay mucho qué contar de los importantes logros alcanzados en favor del desarrollo de nuestro país. Del 1 de septiembre al 15 de diciembre a

La bancada con menor número de temas en agenda parlamentaria y, a la vez, menor efectividad concretada en los ya mencionados y los plasmados en iniciativa es el PRD. La relación entre temas de agenda en efectivo de todos los partidos y la recuperación de los mismos en iniciativa se mantiene similar al último periodo del primer año, en 47%. Son cinco los temas en común presentados por varios partidos y tres de ellos se plasman en iniciativa. El total de temas pendientes (o no tratados en iniciativas) continúa alto: 52.83%.

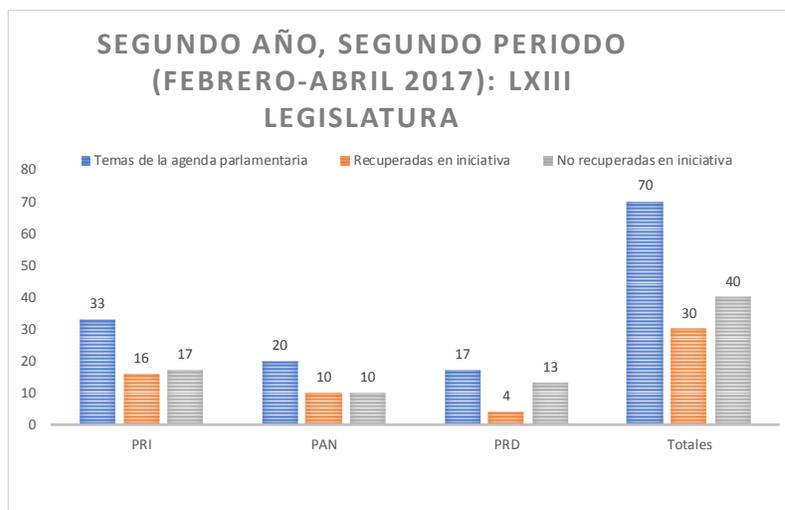
Segundo periodo (febrero 2017 – abril 2017)

El segundo periodo de este año legislativo abarca de febrero a abril del 2017. Con este periodo se cierra el segundo año de ejercicio de la LXIII Legislatura. Esta vez las bancadas mantuvieron el mismo número de miembros:

Composición de la Cámara de Senadores en el 2do. Periodo del 2do. Año, de la LXIII Legislatura	
GPPRI	55
GPPAN	38
GPPRD	19
GPPVEM	7
GPPT	7
Independientes (SG)	2
Total	128

Fuente: Elaboración propia con información de Senado de la República, Sesión plenaria-asistencias, 2017. Disponible en: <https://goo.gl/hudShx> (consulta: 28 de octubre de 2017).

lo largo de treinta sesiones ordinarias del Senado, se presentaron 259 iniciativas, mil 80 proposiciones con punto de acuerdo. Estas cifras ponen en contexto el trabajo permanente del Poder Legislativo para lograr acuerdos en materias de gran impacto en la calidad de vida de los mexicanos, por ejemplo, las reformas a la Ley General de Salud, para prevenir el sobrepeso, la obesidad y los trastornos de la conducta alimentaria, a través de campañas de información de los contenidos calóricos en las cartas y menús de establecimientos.”



Fuente: Elaboración propia con información del SIL, *Iniciativas presentadas durante el segundo periodo de sesiones ordinarias, del segundo año de la LXIII Legislatura, 2017* (consulta: 7 de septiembre del 2017).

El segundo periodo del segundo año de la LXIII Legislatura es el más escueto con respecto a la relación entre temas de las agendas parlamentarias y los concretados en iniciativa. Ninguno de los partidos analizados logra la mitad del tratamiento de los temas propuestos en sus agendas.⁷⁷

⁷⁷ Ello a pesar de la voluntad política para construir consensos que se reflejaba en los medios, a saber: "SEGURIDAD, PRIORIDAD EN INICIO DE CONGRESO PRI, PAN, PRD, Morena y PVEM en el Congreso de la Unión inician hoy el periodo ordinario de sesiones con una larga lista de pendientes, entre los que destacan la ley de seguridad interior, el mando mixto, además de la aprobación de la minuta para el uso medicinal de la marihuana que está en la Cámara de Diputados. También están por aprobar en el Congreso los dictámenes para combatir la trata de personas, la ley general para prevenir, investigar y sancionar la tortura y la reglamentaria del Artículo 29 Constitucional para darle facultades al Presidente de la República y pueda declarar Estado de excepción. Además, la ley general de la fiscalía general de la nación, la reducción del presupuesto para los partidos políticos ante la crisis y la disminución de los legisladores plurinominales en el Congreso. Tanto en el Senado, como en la Cámara baja, las principales bancadas definieron como prioridad legislar para actualizar marcos legales ante la nueva relación México-EU y defender a los connacionales. El PAN en San Lázaro impulsará una reducción de 50% en el presupuesto a los partidos y la integración del Congreso de la Unión con 100 diputados menos, además de eliminar la representación proporcional en el Senado. En tanto, mediante un comunicado la bancada de Morena informó de sus prioridades, tales como una "política de austeridad republicana"; construcción de un sistema económico que termine con la desigualdad, así como revertir las reformas energética, laboral, educativa, hacendaria y de telecomunicaciones. MC insistirá en bajar 37.5% el IEPS en gasolinas y tomar una postura firme respecto del gobierno de Trump, entre otros. NA y PES en su plenaria definieron como prioridades temas educativos, la eliminación del fuero y eliminar 100% el financiamiento público a los partidos políticos." *El Universal*, p. 4; *El Economista*, p. 40; *El Sol de México*, p. 8; *Reporte Índigo*, pp. 1, 12-15, 1 de febrero de 2017.

A pesar de que los números de la relación en temas de agenda y presentados en iniciativa se mantienen similares en el PRI y tienen un ligero descenso en el PAN, el PRD presenta un estrepitoso descenso, a pesar de haber aumentado el número de temas de su agenda: tiene una efectividad de 23.5%. Los temas pendientes del total de grupos parlamentarios asciende a 59.68%, el margen más grande en toda la legislatura.⁷⁸

Existe un ligero aumento en los temas presentados por dos o más partidos, en comparación con el primer periodo del segundo año, mostrando un considerable aumento de efectividad: rebasa el 57.1%.

LXIII LEGISLATURA. TERCER AÑO

Primer periodo, tercer año.

En este apartado se realiza un balance general de las agendas parlamentarias partidistas propuestas para el inicio del tercer año y del primer periodo de ejercicio, que abarca de septiembre de 2017 a diciembre del mismo año. Toma relevancia ya que es este periodo en el que se intentan desahogar los temas pendientes e importantes de las agendas, por las posibles licencias que los legisladores solicitarán para ocupar su atención en nuevas intenciones de puestos públicos, así como las dificultades en tiempo que podrían poner en riesgo el tratamiento de algunos de ellos en el pleno y, por tanto, no llegasen a tener dictamen.⁷⁹

⁷⁸ Al respecto, destaca una iniciativa presentada por el PAN, que fue reportada por *El Financiero*: “PAN BUSCA CASTIGO PARA QUIEN CONGELE EL TRABAJO LEGISLATIVO”, tras afirmar que hay 20 iniciativas presentadas por prácticamente todos los grupos parlamentarios para reducir el número de legisladores y otras más para reducir en 50% el financiamiento público destinado a los partidos y al Congreso de la Unión, sin que éstas hayan sido dictaminadas en comisiones. El PAN en el Senado impulsa una iniciativa de ley para acabar con la “congeladora” y aplica sanciones administrativas a las comisiones que demoren el trabajo legislativo. Los panistas destacaron que esta situación provocó que, en 2016, de 576 iniciativas que se presentaron, sólo fueron aprobadas 55. *El Financiero*, p. 48 (9 de febrero de 2017).

⁷⁹ Daban cuenta de esto diversos medios informativos: “VA CONGRESO POR FISCAL, GASTO Y SEGURIDAD. Las bancadas en el Congreso de la Unión definieron su agenda legislativa para el periodo ordinario de sesiones, que inicia hoy –penúltimo de la actual Legislatura– en la que priorizan temas como el presupuesto 2018, los fiscales general y anticorrupción, reformas contra la inseguridad, como mando mixto y la nueva ley de seguridad interior, así como las negociaciones del TLCAN. En San Lázaro hay visiones encontradas, debido a que el PRI y el PVEM impulsarán la aprobación de la ley de seguridad interior y el nombramiento de un fiscal General de la República; sin embargo, el PRD se pronunció en contra de crear el marco legal para que el Ejército se mantenga

Cabe señalar que existen algunas modificaciones en la estructura del Senado. Al inicio del tercer año de ejercicio de la LXIII Legislatura se propició una coyuntura política particular:80 por decisión personal, algunos senadores cambiaron de partido y, con ello, el número de participantes por bancada. De esta reestructuración interna surgió una alianza que, al verse fortalecida, pasó a ser la tercera fuerza política en el Senado de la República: PT. Por esta razón, en esta última consideración de las agendas parlamentarias está presente en el lugar que antes había pertenecido al PRD.

Dicho sea de paso, estos cambios al interior del grupo parlamentario perredista hicieron que la entonces coordinadora de la bancada, Dolores Padierna, se sumara al GPPT-MORENA, quedándose en su lugar como coordinador y como miembro de la JUCOPO el senador Luis Sánchez Jiménez.

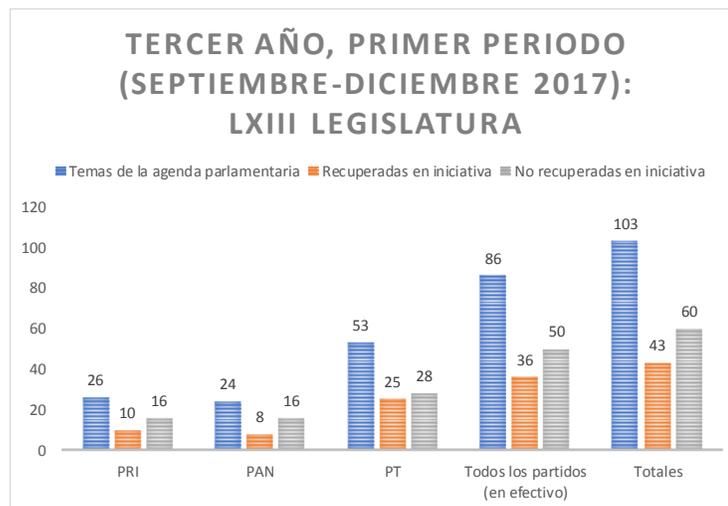
La estructura del Congreso quedó para este periodo, de la siguiente manera:

en las calles y pidieron primero fortalecer a las policías con la ley del mando mixto. PRI y PAN en la Cámara de Diputados están “a nada” de alcanzar un acuerdo sobre la ley de seguridad interior, afirmó el coordinador del PRI en San Lázaro, César Camacho, quien reafirmó, sin embargo, que su bancada no acompañará la reforma constitucional sobre mando mixto policial. Camacho, y el titular de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, aseguraron que una de sus prioridades será avalar la ley de seguridad interior. El coordinador priista informó que el Paquete Económico es una de sus prioridades, además de la ley de desaparición forzada, que sufrirá modificaciones con respecto de la minuta que envió el Senado, y no avalarán el mando mixto. El PRD va contra el ‘pase automático’ de Raúl Cervantes como fiscal General, y señaló que buscarán ajustar el Paquete Económico 2018, para dejar los programas sociales alejados del uso electoral. El PAN tampoco dará aval al fiscal General con pases automático y buscará corregir la reforma fiscal. Morena contempla 10 ejes estratégicos, los cuales se enfocarán en un presupuesto con enfoque social; seguridad pública y la ley en materia de desaparición forzada.” *El Universal*, p. 4; *La Jornada*, p. 36; *Milenio*, p. 12; *Ovaciones*, p. 2 (1 de septiembre de 2017).

80 Nuevamente es aplicable el modelo de la Dra. Béjar, de la interrupción del equilibrio parlamentario.

Composición de la Cámara de Senadores en el 1er. Periodo del 3er. Año, de la LXIII Legislatura	
GPPRI	55
GPPAN	38
GPPRD	8
GPPVEM	7
GPPT	15
Independientes (SG)	5
Total	128

Fuente: Elaboración propia con información de Senado de la República, *Sesión plenaria-asistencias*, 2017. Disponible en: <https://goo.gl/uJsgEU> (consulta: 28 de octubre de 2017).



Fuente: Elaboración propia con información del SIL, *Iniciativas presentadas durante el segundo periodo de sesiones ordinarias, del segundo año de la LXIII Legislatura, 2017* (consulta: 7 de septiembre del 2017).

Temas agendados por más de un Grupo Parlamentario. LXIII Legislatura, primer año.						
Año de la Legislatura	Periodo	Tópicos generales	Tema	En iniciativa	Grupos parlamentarios que promueven	
Primer año	Primer periodo	Estado de derecho, seguridad y justicia	1. Reforma en materia de seguridad pública, intervención judicial y competencias legales	1	PRI-PVEM / PRD	
			2. Desaparición forzada, trata de personas y atención a víctimas	1	PRI-PVEM / PAN / PRD	
			3. Ejecución penal y sanciones	1	PRI-PVEM / PAN / PRD	
			4. Justicia penal para adolescentes	1	PRI-PVEM / PAN	
			5. Lavado de dinero y extensión de dominio		PRI-PVEM / PAN	
			6. Derecho de Víctimas de delitos y violencia	1	PRI-PVEM / PAN	
			7. Armonizar y homologar los temas de Derechos de niños, niñas y adolescentes	1	PRI-PVEM / PAN	
			8. Derecho de réplica y propaganda gubernamental	1	PRI-PVEM/PRD	
			9. Sistema penitenciario		PAN / PRD	
		Transparencia y combate a la corrupción	10. Sistema Nacional Anticorrupción	1	PRI-PVEM / PAN / PRD	
			11. Leyes secundarias en materia de transparencia	1	PRI-PVEM/PRD	
			Acciones para alentar la economía nacional, proteger la economía familiar y generar empleos	12. Desindexación de salarios mínimos	1	PRI-PVEM / PAN / PRD
				13. Materia energética		PAN / PRD
			Desarrollo humano y social	14. Ley de CONEVAL	1	PRI-PVEM / PAN
	Total del periodo			14		11
	Segundo periodo	Estado de derecho, seguridad y justicia	15. Desaparición forzada	1	PRI-PVEM/PRD	
			16. Sistema Nacional de Seguridad Pública	1	PAN / PRD	
		Transparencia y combate a la	17. Sistema Nacional Anticorrupción	1	PAN / PRD	
		Acciones para alentar la economía nacional, proteger la economía familiar y generar empleos	18. Recuperación del salario mínimo	1	PAN / PRD	
	Total del periodo			4		4
	Total del año			18		15

Fuente: Elaboración propia con información del SIL, *Iniciativas presentadas durante el primer año de la LXIII Legislatura, 2018* (consulta: 26 de diciembre del 2017).

- Durante el primer año fueron presentados en agendas partidarias en total 18 temas en común: 14 en el primer periodo y cuatro en el segundo. Sin embargo, es necesario señalar que, de las cuatro del segundo periodo, tres fueron presentados también en el primer periodo: se puede decir entonces que, de temas originales, contando solamente una vez a aquellos planteados, fueron en total 15 los temas impulsados por más de un grupo parlamentario.

- Del total presentados (18), 15 fueron llevados a iniciativas, entre ellos los cuatro totales del segundo periodo. Puede explicarse que, a pesar de haber sido planteados en dos momentos, las iniciativas contabilizadas fueron presentadas en

el periodo analizado, por lo que existe por lo menos una iniciativa sobre esos temas repetidos en cada uno de los periodos.

- El tópico Estado de derecho, seguridad y justicia es el que más temas en común abarca: 11 de 18 pertenecen a este tópico, de los cuales 81.8% fueron llevados a iniciativas.

- Sobresalen los temas repetidos en los dos periodos, que son núcleos de atención en la legislatura: el sistema nacional anticorrupción, modificaciones al salario mínimo y el abordaje del tema en materia de desaparición forzada.

Segundo año

Temas agendados por más de un Grupo Parlamentario. LXIII Legislatura, segundo año.							
Año de la Legislatura	Periodo	Tópicos generales	Tema	Tratados con iniciativa	Grupos parlamentarios que promueven		
Segundo año	Primer periodo	Estado de derecho, seguridad y justicia	1. Uso medicinal de la marihuana	1	PRI-PVEM / PAN		
			2. Ley de obras públicas y servicios	1	PRI-PVEM / PAN		
		Transparencia y combate a la corrupción	3. Sistema Nacional anticorrupción: combate a la corrupción política.		1	PAN / PRD	
			4. Paquete económico 2017			PRI-PVEM / PRD	
		Acciones para alentar la economía nacional, proteger la economía familiar y generar empleos	5. Recuperación del salario mínimo		1	PAN / PRD	
			6. Revisión de reforma educativa			PAN / PRD	
		Política exterior y protección de migrantes	7. Acuerdo estratégico transpacífico de asociación económica TTP.			PRI-PVEM / PAN	
	Total del periodo			7		4	
	Segundo periodo	Estado de derecho, seguridad y justicia	8. Ley de seguridad interior: regulación de la labor de las fuerzas armadas-regreso a los cuarteles.			1	PRI-PVEM / PAN / PRD
			9. Eliminar fuero a servidores públicos		1	PRI-PVEM / PRD	
		Transparencia y combate a la corrupción	10. Ley General de Archivos.			1	PRI-PVEM/ PAN
			11. Ley de Obras públicas y servicios relacionados		1	PRI-PVEM/ PAN	
		Acciones para alentar la economía nacional, proteger la economía familiar y generar empleos	12. Acciones frente al incremento del precio de la gasolina				PAN / PRD
			13. Esquema de austeridad y restructuración del gasto en poderes públicos				PAN / PRD
Reforma político-electoral		14. Gobiernos de coalición y segunda vuelta			1	PRI-PVEM/ PAN	
Total del periodo			7		4		
Total del año			14		8		

Fuente: Elaboración propia con información del SIL, *Iniciativas presentadas durante el primer año de la LXIII Legislatura, 2018* (consulta: 26 de diciembre del 2017).

Coaliciones		
Grupo Parlamentario	Total de temas en común	Temas en común llevados a iniciativas
PRI-PVEM / PAN	6	4
PAN / PRD	5	2
PRI-PVEM / PRD	2	1
PRI-PVEM / PAN / PRD	1	1
Total	14	8

Fuente: Elaboración propia con información del SIL, *Iniciativas presentadas durante el primer año de la LXIII Legislatura, 2018* (consulta: 26 de diciembre del 2017).

En un balance general de los temas en común entre dos o más grupos parlamentarios en el segundo año de ejercicio de la LXIII Legislatura, hay 14 temas totales: siete en cada uno de ellos, de los cuales cuatro fueron llevados a iniciativa en cada periodo, para dar un total de ocho en el año.

En este caso, sólo un tema se repite en los dos periodos del segundo año: lo referente a la ley de obras públicas y servicios relacionados. Cabe señalar también que existen algunas repeticiones de temas en este año que estuvieron presentes en el anterior: el Sistema Nacional Anticorrupción y las acciones en materia de salario mínimo.

Desde una perspectiva general, fueron cinco los temas impulsados por los tres grupos parlamentarios estudiados (PRI-PVEM, PAN y PRD), y todos fueron llevados a iniciativa. En los casos en que hay interés por parte de todos los grupos parlamentarios, existe una amplia posibilidad de volverlo un tema prioritario en la legislatura.

En total se impulsaron 28 temas distintos por más de un partido, de los cuales cuatro se repitieron en varios periodos.

La coalición de facto PRI-PVEM y PAN presentó más temas en común llevados a iniciativa: de los 11 temas coincidentes, ocho fueron llevados a iniciativa.

Estos cuatro temas pueden considerarse el corazón de los dos primeros años de ejercicio de la LXIII Legislatura: la Ley en materia de desaparición forzada, los temas concernientes al Sistema Nacional Anticorrupción, las acciones referentes al salario mínimo y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados.

Consideraciones finales

Si bien es cierto que las agendas de los grupos parlamentarios son apenas unos esbozos preliminares de los temas que les interesa como grupo, no son un indicador conclusivo del alcance del trabajo por grupo parlamentario.

No hay un método único de creación de las agendas parlamentarias partidistas ni mecanismos oficiales para su desahogo, por lo que su redacción suele ser imprecisa y muy general.

No existe obligatoriedad de darlas a conocer ni un espacio dedicado a su difusión. Es por eso que una medición meticulosa de los temas prioritarios tiene una carga inherente de incertidumbre y una posible desigualdad en el conocimiento de las mismas.

Muchos de los temas planteados en las agendas son repetidas en otros periodos: al no ser tratados en el de origen, buscan ser impulsados en ulteriores periodos. Eso vuelve difícil la identificación del momento de origen del interés de un tema y puede representar un sesgo al ser contabilizado durante varias ocasiones en varios periodos o, incluso, varias legislaturas, aunque también representa el valor continuo que le confiere el grupo parlamentario que le mantiene entre sus temas a tratar.

La construcción de las agendas supone priorizar las áreas de incidencia según los intereses de cada grupo parlamentario. Durante el segundo año de la LXIII Legislatura es posible observar que el GPPRI-GPPVEM priorizó temas como el de

Estado de derecho, seguridad y justicia. Éste y otros fueron su principal objeto en iniciativas presentadas.

Por su parte, en ese mismo lapso, inicialmente el GPPAN priorizó en la construcción de su agenda los temas de política exterior y protección a migrantes, aunque ese interés revelado no se acotó con el mismo énfasis en la presentación de temas abordados en iniciativas, ya que los temas de transparencia y combate a la corrupción, así como desarrollo humano y social, fueron materia principal de sus iniciativas.

El GPPRD, por su parte, priorizó en la construcción de su agenda las “acciones para alentar la economía nacional, proteger la economía familiar y fomentar empleos”, pero no presentó ninguna iniciativa al respecto. En cambio, sus integrantes presentaron iniciativas en torno a transparencia y combate a la corrupción, así como Estado de derecho, seguridad y justicia.

Durante el primer periodo del tercer año de la LXIII Legislatura la construcción de agendas priorizaron los siguientes temas, de acuerdo con cada grupo parlamentario:

- El GPPRI-GPPVEM enfatizó su interés en los temas de Estado de derecho, seguridad y justicia.
- El GPPAN priorizó en torno a transparencia y combate a la corrupción.
- El grupo PT-Morena destacó como temas de su interés los correspondientes a desarrollo humano y social.

Las agendas partidistas son la base para la creación de la agenda parlamentaria redactada por la JUCOPO, en la cual los coordinadores de cada grupo son los portavoces de la bancada a la que representan. A pesar de su informalidad o poca efectividad de las agendas partidistas, son de suma relevancia para definir el horizonte de trabajo formal y el itinerario del trabajo legislativo de la Cámara de Senadores. Su relevancia radica, por tanto, en ser los documentos elementales a través de los cuales se alimenta la agenda de trabajo de un periodo de ejercicio en la legislatura.

Puede apreciarse, sin embargo, que los tópicos generales relevantes de cada grupo parlamentario (es decir, que tienen mayor prevalencia en la construcción de sus agendas por el número de temas que lo componen) son distintos.

Además de sus posturas ideológicas y de la unidad interna que permite canalizar los principios de los partidos en propuestas parlamentarias, la coyuntura histórico-social del país permite que emerjan temas de profunda relevancia para la nación. Estas divergencias notorias en las agendas de los grupos parlamentarios pueden ser una fortaleza del trabajo legislativo: abonar en distintas áreas de política pública con diferentes perspectivas y con dimensiones disímiles permite que se retroalimenten, que existan más voces y que la pluralidad sea el principio que conduzca el trabajo parlamentario. Contrario a los peligros enunciados por algunos especialistas, en vez de suscitarse una parálisis parlamentaria, la negociación y el debate rigen una nueva forma de hacer política.

9. Uso de evidencia en el Poder Legislativo

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. Así, 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 interesante desde la óptica del uso de evidencia en 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. La pertinencia de este tema es, en primer lugar, describir de manera general el modelo de trabajo legislativo basado en evidencia (*evidence-based lawmaking*), el cual se centra en dotar este proceso de mayor racionalidad y acotar el nivel de discrecionalidad relacionado con aspectos políticos e ideológicos. Si bien este proceso no está -ni debería 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 a partir de contar con información robusta y objetiva que sustenten 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 grandes 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.

Trabajo legislativo basado en evidencia: Fundamentos teóricos

La relevancia de la utilización de evidencia en el trabajo legislativo tiene cabida en la discusión sobre 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 policy making*) ha trascendido la esfera exclusivamente gubernamental para insertarse en la lógica del Poder Legislativo.⁸¹ Así, en la utilización de 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 ejecuta el Ejecutivo. Como señala Davies, 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” (2012, p. R42).

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

[...] establezca términos realistas para el desarrollo, dote a la gente y a las comunidades de voz, permita la participación y evalúe el logro de resultados, [favorezca 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, p. 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 al que es interesante aludir en el marco de los distintos mecanismos orientados a profesionalizar la función legislativa (Padró I Miquel 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).

81 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* 80(1):1-22. P. 19.

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. 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.⁸²

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 que faciliten la toma de decisiones de los legisladores.

Por otro lado, ampliar el espectro de fuentes de análisis dentro del trabajo legislativo también tiene un componente de promoción de la pluralidad. Esto se refiere principalmente a incorporar en el proceso legislativo las distintas visiones de quienes, potencialmente, pueden verse afectados por una decisión. No obstante, los mecanismos para que estos actores participen deben ser cuidadosamente diseñados. La inequidad en el acceso a participar 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

⁸² 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*. Cuaderno de Investigación. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.

evidencia que permita una toma de decisiones más informada y, sobre todo, que simplifique 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)

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 (Steele, 2010, p. 119).

Considerando lo anterior, pareciera indispensable subrayar la relevancia de promover condiciones que permitan disminuir la brecha entre la evidencia 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, la efectividad de este dependerá de dos factores principales: la calidad de la evidencia y el nivel de análisis que se realice de esta (van Gestel y de Poorter, 2016).

El tema de la calidad de la evidencia no es menor pues en esta recae la propia legitimidad de su utilización como un insumo para la toma de decisiones. Ante este 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 también la complejidad de que esto tenga lugar 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 disseminación de la evidencia en el marco del proceso de políticas públicas (tabla 1); sin embargo, esto puede 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 el usuario de evidencia sobre un tema de la agenda legislativa. Esto significa que deben, como un paso inicial, conocerse con mayor detalle cuáles con las necesidades de información que tienen estos usuarios en particular. 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 este.

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 obtener 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 ocupa a 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).

El debate sobre la utilidad y el efecto del uso de evidencia en el trabajo legislativo tiene que ver con valorar en qué medida esto contribuyó a enriquecer el debate sobre la pertinencia de la creación de una nueva ley o de la modificación de 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 esto, 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 esto incide en la toma de decisiones.

Asimismo, la existencia de distintas instancias dentro del Poder Legislativo para generar evidencia representa un área de oportunidad que suele subutilizarse. En el caso mexicano, por ejemplo, existen el Poder Legislativo cuenta con órganos como la Auditoría Superior de la Federación (ASF), así como los distintos centros de investigación cuya actividad principal es producir insumos de información sobre distintos 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-Legorreta, 2017).

Por tanto, una reflexión derivada de esto es que la propia existencia de instancias para la generación de evidencia no garantiza *de facto* que el trabajo legislativo adopte un enfoque de esta naturaleza. Lo anterior, 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

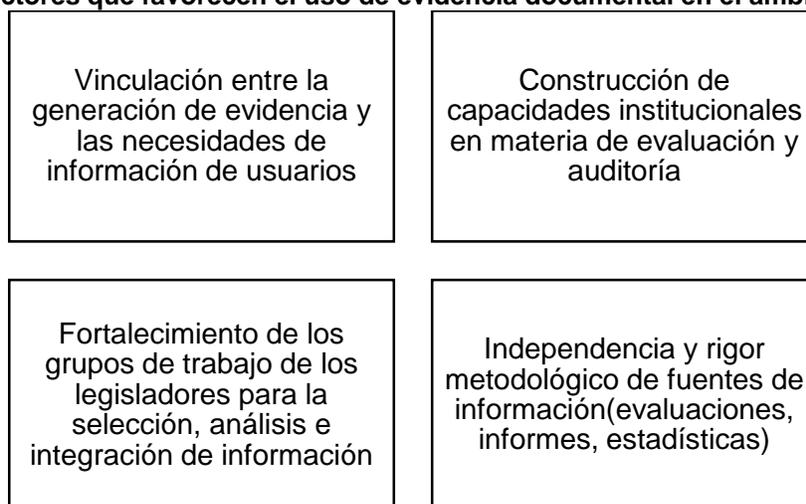
Como se discutió antes, es necesario que existan distintas condiciones para la adopción del enfoque de trabajo legislativo basado en evidencia. En particular, esta sección se centra en el caso mexicano en donde, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República, existen distintas áreas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

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 deben exigir cuentas al Ejecutivo. En ese orden de ideas, 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 este se basen en argumentos técnicos y no únicamente políticos. La discusión se centra fundamentalmente en encontrar un equilibrio que favorezca una decisión óptima, considerando que esta 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. En primer lugar, es necesario caracterizar al legislador como un usuario de información cuya argumentación está guiada de forma importante por valores políticos, por tanto, la evidencia que se le allegue deberá considerar esto y proveer elementos para robustecer la argumentación. Segundo, la promoción de capacidades institucionales en materia de evaluación y auditoría se relaciona con establecer mecanismos para que se fortalezca 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), “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 genere. Dado que la legitimidad de esta radica en que haya sido resultado de un proceso 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 una amplia gama de acciones que van desde los procesos de ingreso, promoción y permanencia de los investigadores que forman parte de estos centros, hasta la revisión de los productos que generen, por parte de actores externos.

Finalmente, un aspecto transversal de esta discusión alude al 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, 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.

Reflexiones finales

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 contrapone a la idea de complementar los criterios políticos inherentes al trabajo legislativo, la función de la evidencia, en este contexto, es 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 que se alinee con los valores políticos que representan.

10. Reducción de legisladores: Pendiente de la LXIII Legislatura

La reducción de Legisladores fue un tema que se abordó a inicios de la LXIII Legislatura del Congreso Mexicano como un tema de austeridad y hacer a la Cámara de Diputados y el Senado de la República más eficientes a menor costo. Sin embargo, pese a más de veinte iniciativas presentadas y múltiples declaraciones de dirigentes de partidos a favor de hacer este recorte, con nulos resultados. Sin embargo, a escala local algunas entidades federativas si lograron disminuir el número de curules. El presente estudio analiza dicha problemática.

Introducción

¿Qué determina tener cierto número de diputados y senadores? A lo largo de la historia nacional la respuesta había sido por el número de población, tal como lo demuestran las sucesivas modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, la reforma electoral de 1977 abrió la posibilidad de contar con un Congreso plural al incorporar la representación proporcional. Posteriormente, “la reforma electoral de 1986 cambió la fórmula en la integración de la Cámara de Diputados: 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. El partido mayoritario sí podría entrar al reparto plurinominal, aunque dentro de ciertos límites”.⁸³ Es decir, de acuerdo con este texto, la reforma política de 1977 permitió categorizar a los partidos políticos como entidades de interés público, lo que aumentó la participación ciudadana y con ello el número de representantes.

83 Christian Uziel García Reyes, *Et. al. Gobernabilidad, partidos y elecciones en México 1977-2010*. Disponible en: http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/estudios_investigaciones/GobernabilidadPartidosYEleccionesEnMexico1977-2010.pdf (fecha de consulta: 24 de enero de 2017).

En 1977 la integración constaba de “300 electos por mayoría relativa en 300 distritos electorales uninominales y 100 por representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en hasta cinco circunscripciones plurinominales”.⁸⁴ Por lo que son los antecedentes inmediatos del número de diputados.

Algunas voces defienden el número de legisladores que existen actualmente, e incluso, hay quienes proponen que aumenten el número de Senadores, Diputados Federales y locales. De acuerdo con Fernando Dworak, ante la pregunta **¿Tenemos demasiados legisladores?** refiere que "Cien más o menos no alterarían los trabajos: **las decisiones se toman en la Junta de Coordinación Política y las comisiones**". **Con esto, si bien habría una reducción en gastos, tanto a escala federal como local no afectaría los equilibrios partidistas tal como lo señala el autor.**

Sin embargo, también se enfatiza que los ahorros serían mínimos, ya que de acuerdo con Dworak: "**Las propuestas para reducir gastos no generan ahorros significativos:** apenas rebasarían los 200 millones de pesos. **Serviría más racionalizar las comisiones:** el promedio mundial por asamblea es de 11.7. Los diputados tienen 56 y 57 los senadores".⁸⁵ Por lo que la idea de reducir legisladores por cuestiones presupuestales puede ser debatible, y quizás la idea sea hacer más efectivo al Congreso Mexicano.

El presente estudio refiere las propuestas de eliminar cierto número de legisladores, con ideas argumentativas del alcance y límites de estas medidas. Asimismo, se refieren algunos casos en Congresos Estatales

Marco jurídico

⁸⁴ *Idem*.

⁸⁵ Fernando Dworak. “¿De verdad tenemos demasiados legisladores?”. *Político.mx* 20 de enero de 2017. Disponible en: <http://politico.mx/nuestras-plumas/item/22365-> (fecha de consulta: 2 de febrero de 2017).

El marco jurídico para la conformación del número de legisladores en el Senado de la República y diputados al H. Cámara de Diputados está conformada por la siguiente normatividad básica:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Reglamento de la Cámara de Diputados

Reglamento del Senado de la República

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Además, el Poder Legislativo Federal cuenta con otras normas complementarias, tales como:

Códigos, Estatutos, Manuales, Normas y Reglamentos Internos de la Cámara de Diputados.

Normatividad administrativa de la Cámara de Diputados

Acuerdos de los Órganos de Gobierno de la Cámara de Diputados

Otras Disposiciones de la Cámara de Diputados

Otras Disposiciones de la Auditoría Superior de la Federación

Normatividad Interna y otras Disposiciones de la Cámara de Senadores.⁸⁶

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 52 que la Cámara de Diputados tiene 500 integrantes, de los cuales 300 que están conformados según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales (voto directo). Asimismo, existen otros 200 legisladores de la Cámara Baja que son electos según el principio de

⁸⁶ Cámara de Diputados. *Marco Jurídico y normatividad interna del Congreso en General y de sus Cámaras*. (Últimos convenios de la ASF publicados en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2017). Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm> (fecha de consulta: 17 de febrero de 2017).

representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Cabe destacar que este artículo ya ha tenido ocho reformas constitucionales en 100 años de la Carta Magna, correspondiendo a las realizadas en 1928, 1942, 1951, 1960, 1972, 1974, 1977 y 1986. Es decir, el número de legisladores no ha cambiado en las últimas tres décadas, después de una tendencia al crecimiento del número de legisladores, por lo que no existe un antecedente de una disminución en el Congreso Federal.

En el caso del Senado de la República, su integración está establecida de acuerdo con la Carta Magna en el artículo 56, que refiere la forma en que se eligen los 128 miembros de la Cámara alta:

La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.⁸⁷

En tanto, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos tiene menos de dos décadas en vigor. Complementaria a las funciones establecidas en la legislación superior, refiere en su artículo 2:

1. Cada Cámara se integrará por el número de miembros que señalan los artículos 52 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸⁸

87 Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente. 21 de febrero de 2017. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1_050217.doc (fecha de consulta: 22 de febrero de 2017).

88 Cámara de Diputados. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/168_270117.doc (fecha de consulta: 24 de febrero de 2017).

Las leyes que dan un marco jurídico al Congreso Mexicano son producto de las luchas sociales y transformaciones políticas del México Independiente, por lo que los cambios continuarán en las siguientes décadas, de acuerdo con las innovaciones que la sociedad y gobiernos consideren viables para una mejor representación ciudadana.

Historia de la conformación numérica del Congreso Mexicano

La historia del Congreso Mexicano es tan antigua como la lucha por un México independiente, ya que el líder insurgente Ignacio López Rayón estableció la Junta Suprema Nacional Americana en la localidad de Zitácuaro, en 1811. Este primer tipo de representación popular otorgó la información de ideas constitucionales a José María Morelos, quién redactó el documento *Sentimientos de la Nación* y en conjunto con el Congreso de Chilpancingo, promulgó la Constitución de Apatzingán en 1814.⁸⁹

Tras la consumación de la Independencia, la caída del Primer Imperio Mexicano y el inicio de la República Federal, la Constitución de 1824 estableció acerca del Congreso Mexicano la división en Dos Cámaras, Senado (con dos representantes por entidad federativa) y Diputados (uno por cada 80 mil habitantes).⁹⁰ Posteriormente, la Constitución de 1857 refirió que la cifra para elegir un diputado se reducía a 40 mil (artículo 53);⁹¹ por lo que aumentó el tamaño de esta Cámara. Sin embargo, esta Carta Magna abolió el Senado, lo que establecía la forma Unicameral del Poder Legislativo (artículo 51).⁹² Lo que muestra un

89 Universidad Nacional Autónoma de México. *Museo de las Constituciones*. Disponible en: <http://museodelasconstituciones.unam.mx/lineadetiempo1814/?p=558> (fecha de consulta: 23 de mayo de 2018).

90 Cámara de Diputados. (artículos 8 a 33). "Constitución de 1824" en: Las Constituciones de México". pp. 76-94. México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf (fecha de consulta: 24 de mayo de 2018).

91 Poder Judicial de la Federación. Constitución de 1857. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf> : (fecha de consulta: 24 de mayo de 2018).

92 *Idem*

antecedente de la disminución de legisladores, aunque en este caso por abolición de la Cámara Alta.

Con la Restauración de la República al fin del Imperio de Maximiliano (1867) el Presidente Benito Juárez retomó la idea del volver a contar con las funciones del Senado de la República, a fin de “propiciar un equilibrio adecuado del poder en un sistema federalista, sin que su planteamiento prosperara. Pasaron once años para que, durante el Gobierno del presidente Sebastián Lerdo de Tejada, nuevamente se presentara la propuesta”.⁹³ Es decir, entre la reorganización republicana y la muerte de Juárez México sólo contó con una Cámara Legislativa, hasta que en noviembre de 1875 operó nuevamente el Senado, que en palabras del Presidente Lerdo de Tejada “la Cámara de Diputados, por su elección en número proporcional a la población representa por sí mismo el "elemento popular", y un Senado, compuesto de igual número de miembros como estados existen, vendría a representar el "elemento federativo”.⁹⁴ Esta situación continuó hasta la XXIV Legislatura, en la que el usurpador Victoriano Huerta disolvió el Congreso y asesinó a destacados representantes como el Senador Belisario Domínguez o el Diputado Serapio Rendón.

A un siglo de la promulgación de la Constitución de 1917 el número de diputados y senadores creció constantemente de acuerdo con lo estipulado en diferentes legislaturas. Al respecto, el número de representantes en la Cámara baja pasó de elegir “un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio” que refería el texto constitucional original.⁹⁵

93 Senado de la República. *Sobre el Senado*. Abril de 2018. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=28> (fecha de consulta: 24 de mayo de 2018).

94 *Idem*

95 Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Versión original. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf (fecha de consulta: 10 de abril de 2017).

Lo que continúa con la tendencia al crecimiento del número de representantes, el cual tuvo su límite en la Cámara de Diputados en 1986.

Previamente, en 1928 se realizó una reforma que consideraba que para elegir un diputado se requería que fuese por cada cien mil habitantes o por una fracción que pase de 50 mil. En gran medida dicha iniciativa fue por la tendencia de crecimiento de la población. El número se volvió a modificar en 1942 en que un diputado propietario sería electo por cada 150 mil pobladores o una fracción de 75 mil. Ya en 1951 se volvió a modificar el número en 170 mil por diputado y ochenta mil por fracción. No obstante, no existía pluralidad y en estas legislaturas eran contados los diputados de oposición; mientras que en la Cámara de Senadores no existieron representantes que no fuesen del Partido Revolucionario Institucional (PRI) hasta 1976, con la coalición con el Partido Popular Socialista (PPS) Jorge Cruickshank García y en 1988 con cuatro senadores del Frente Democrático Nacional (FDN).

En el caso de la elección a diputados, un cambio numérico se aprobó en 1960 al estipular que cada diputado propietario se elegiría en una demarcación con 200 mil habitantes y fracciones por cada cien mil. Doce años después, se aumentó a (1972) a 250 mil por distrito y 125 mil por fracción. Pese al cambio, se necesitó una reforma constitucional en 1974 en la que se estableció que ninguna entidad federativa tendría menos de dos diputados.

El punto de inflexión se dio con la reforma política de 1977, al fijar en 300 diputados de mayoría y 100 de representación proporcional, es decir, un total de 400. Desde 1986 la integración de la Cámara de Diputados quedó tal y como lo señala en artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al referir que:

“la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación

proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones (sic DOF 15-12-1986) plurinominales”.⁹⁶

Siendo este el último cambio en el número de legisladores en la Cámara de Diputados se contrasta que nunca en la historia del México independiente ha disminuido el número de integrantes de esta Cámara.

Por su parte, el Senado de la República únicamente tuvo tres modificaciones en el número de integrantes en los últimos cien años (1933, 1986 y 1993), por tanto, el número quedó fijado en 64 integrantes de acuerdo a la Carta Magna de 1917.⁹⁷ La actual conformación data de la reforma de 1996 en que el número se fijó en 128, sumándose 32 senadores de primera minoría y 32 de representación proporcional, además de los dos representantes vencedores en la elección por cada entidad federativa.

Representación en otros países

Pese a lo criticado del número de legisladores en México, en otros países el porcentaje es variable, entre ellos en democracias europeas, africanas, sudamericanas o de Oceanía es mayor el número de legisladores por habitante que en México. Al respecto, un estudio realizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República señaló que “190 mil es la población aproximada a la que representa cada legislador en México, cifra que lo ubica en una posición intermedia respecto de países como Francia, España, Australia, Sudáfrica, Alemania, Brasil, China, Estados Unidos o India” (Tabla 1).⁹⁸ Por tanto, si bien las agendas políticas han señalado la posibilidad de tener un Congreso más austero, también pudiese

96 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf (fecha de consulta: 10 de abril de 2017).

97 Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Versión original. Op. Cit.

98 Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Visor Ciudadano. No. 51. Abril de 2017. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3422/Visor%20Ciudadano%2051.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (fecha de consulta: 11 de abril de 2017).

surgir una contra propuesta para aumentar el número de legisladores, aunque la opinión pública puede criticarla.

Tabla 1. Número de legisladores en diversos países

País	Número de Legisladores	Habitantes	Representación (habitantes por legislador)
Francia	925 (348 senadores + 577 diputados)	66,991,000	72,423
España	616 (266 senadores + 350 diputados)	46,468,102	75,435
Australia	226 (76 senadores y 150 diputados)	23,613,193	104,483
Sudáfrica	490 (90 senadores y 400 diputados)	54,956,900	112,157
Alemania	699 (69 senadores y 630 diputados)	82,200,000	117,597
Argentina	329 (72 senadores y 257 diputados)	43,590,368	132,494
México	628 (128 senadores y 500 diputados)	119,530,753	190,336
Brasil	594 (81 senadores y 513 diputados)	204,450,649	344,193
China	2,987 diputados (unicameral)	1,369,811,000	458,591
EUA	535 (100 senadores y 435 diputados)	324,289,210	606,148
India	802 (252 senadores y 552 diputados)	1,293,057,000	1,612,291

Fuente: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Visor Ciudadano. No. 51. Abril de 2017. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3422/Visor%20Ciudadano%2051.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (fecha de consulta: 11 de abril de 2017).

Propuestas para la reducción del número de legisladores

En la LXIII Legislatura del Poder Legislativo Federal (Cámara de Diputados y Senado de la República) se han presentado 22 iniciativas para reducir el número de legisladores, de las cuales, 20 están pendientes de revisión en Comisiones de Cámara de Origen y dos fueron desechadas.⁹⁹ En tanto, el estudio realizado por el Instituto Belisario Domínguez refiere que existen “18 iniciativas se encuentran pendientes en las comisiones del Congreso de la Unión para su análisis y discusión.

⁹⁹ Fuente: Secretaria de Gobernación. Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Basica/ResultadosBusquedaBasica.php?SID=7fcf740c3d41402c18cac8fdb12741e&Serial=9db01eaf4c4fb9c6ffa7e3d849c50722&Reg=235&Origen=BB&Paging=15> (fecha de consulta: 4 de marzo de 2017)

La mayoría coincide en disminuir el número de senadores de 128 a 96 y el de diputados de 500 a 400, 300 o 250. Una iniciativa propone adoptar un sistema unicameral conformado por 500 congresistas”.¹⁰⁰ Por lo que las iniciativas para una posible reducción del Congreso son variadas, y aún faltará hacer una comparación de todas a fin de lograr una propuesta consensada que pueda ser presentada al Pleno. De acuerdo al estudio citado, las iniciativas referidas se agrupan en las siguientes categorías:

- 18 iniciativas, seis en el Senado y doce en la Cámara de Diputados, se encuentran pendientes en comisiones para su análisis y discusión. De éstas, 78% (14) fueron presentadas en los últimos tres meses.

- Senado de la República. Trece de las iniciativas coinciden en reducir el número de senadores de 128 a 96, pero con cinco variantes:

- 32 de mayoría relativa (MR) + 32 de primera minoría (PM) + 32 de representación proporcional (RP).

- 64 de MR + 32 de PM.

- 64 de MR + 32 de RP.

- 96 de RP.

- 96 de MR.

- Una iniciativa propone que el Senado se integre por 64 legisladores: 32 de MR + 32 de PM.

- Cámara de Diputados. Las iniciativas proponen reducirla de 500 a 400, 300 o 250 diputados. Doce iniciativas coinciden en que se integre por 400 diputados, pero con tres variantes:

- 400 de RP. • 300 de MR+ 100 de RP.

- 240 de MR + 160 de RP.

¹⁰⁰ Senado de la República. Instituto Belisario Domínguez. Op. Cit.

-Tres iniciativas proponen que se conforme por 300 diputados, pero con dos variantes: • 300 de MR. • 180 de MR + 120 de RP.

-Otra de las iniciativas pretende que la cámara baja se integre por 250 legisladores: 125 de MR + 125 de RP.

• Asamblea unicameral Existe una iniciativa que busca la adopción de una asamblea unicameral conformada por 500 congresistas (300 de MR + 200 de RP).¹⁰¹

Caso analítico: Congresos locales

A diferencia del Senado de la República y la Cámara de Diputados, en Congresos locales si se ha llevado una discusión que permita la disminución de sus legisladores locales. Ejemplo de ello han sido Tlaxcala y Morelos, el primero ya llevó a cabo su reforma, mientras que el segundo lo hará como resultado de la elección del 1 de julio de 2018.

La disminución de diputados locales en Tlaxcala fue en búsqueda de un ahorro presupuestal además de hacer este órgano más austero, aunque la reducción significó un aumento de población por atender por cada legislador. Asimismo, esta reforma significó transitar de 32 a 25 el número de curules en este recinto; con ello la nueva distribución del Congreso de Tlaxcala posterior a la redistribución quedo dividida en 15 diputados de mayoría y 10 de representación proporcional.¹⁰² Es decir, prácticamente no cambio la proporción entre ambos principios, Con este resultado la distribución por principios en este parlamento se divide en 60% para el primer y 40% para el segundo principio. Esta cifra es equitativa con la representación en la Cámara de Diputados en el H. Congreso de la Unión. Si bien hubo ahorros por una menor dieta de siete representantes menos. Queda pendiente saber si dicha austeridad tuvo impacto en gastos como asesores, recursos humanos, técnicos, vehículos, entre otros.

101 *Ídem*

102 Página de internet del Congreso de Tlaxcala. Disponible en: <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/inicio/> (fecha de consulta: 20 de abril de 2017).

Con anterioridad a la reforma, en la LXI Legislatura del estado de Tlaxcala las divisiones de ambos principios consistían en 19 legisladores de mayoría relativa y 13 de representación proporcional, por lo que sus respectivos porcentajes de equivalencia representaban 59.37% y 40.62%. Por lo que el número tuvo un ligero cambio.

Otra entidad federativa que logro disminuir fue Morelos, con un cambio mayor respecto al antecedente de Tlaxcala. Si bien los cambios apenas están por definirse como consecuencia de la elección próxima, la reforma señala que este Congreso local pasará de 30 a 20 curules. De las cuales, la variable es de 18 a 12 los Distritos Electorales y de 12 a 8 el número de Diputaciones Plurinominales. Dicha reforma tuvo un impacto positivo en las alcaldías, ya que la legisladora Beatriz Vícera Alatríste señaló que “la votación de los 33 municipios que integra el Constituyente Permanente quedó en 27 votos por afirmativa ficta, 4 a favor y 2 en contra”;¹⁰³ así como garantizar la paridad de género.

Otro caso en que se ha planteado esta iniciativa es Guanajuato, en que la “Comisión de Gobernación del Congreso acordó iniciar el trabajo para el análisis de la iniciativa del PRI para eliminar seis diputados locales del estado, es decir, reducirlos de 36 que son actualmente, a 30, que sería eliminar cuatro de mayoría y dos plurinominales”.¹⁰⁴ No obstante, los cierres de legislaturas son una limitante para estas propuestas, ya que las iniciativas quedan sin discutirse y aprobarse, por lo que terminan siendo congeladas.

La experiencia en Morelos y Tlaxcala puede llevar a la discusión en otras entidades federativas –como en San Luis Potosí- a fin de reflexionar de la conveniencia o no de disminuir el número de legisladores; o incluso, aumentarlos,

103 Congreso del Estado de Morelos. Aplicará en 2018 reducción en número de diputados: gpprd boletín liii – 0891. 25 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.congresomorelos.gob.mx/boletin/aplicara-en-2018-reduccion-en-numero-de-diputados-gpprd/> (fecha de consulta: 29 de mayo de 2018).

104 Claudia Reyes. “A análisis, idea para disminuir el número de diputados en el estado” Correo. 4 de mayo de 2017. Disponible en: <https://periodicocorreo.com.mx/analisis-idea-disminuir-numero-diputados-estado/> (fecha de consulta: 31 de mayo de 2018).

en función de su crecimiento poblacional. Ante este escenario es importante que las iniciativas tengan en sus estados de la cuestión o exposición de motivos los alcances y límites que se observaron en estos dos casos. Asimismo, el cambio pudo ser más factible en estos estados debido a sus características de población y territorio, lo cual podría no ser apto para otras demarcaciones. Pese a ello, la disminución en el número de legisladores puede ofrecer ventajas tales como un presupuesto menor, la necesidad de contar con un reducido inventario de recursos materiales, o incluso el solucionar una demanda ciudadana con un amplio respaldo popular.

En contraste, la medida también aumenta el trabajo para el representante, el cual deberá atender más asuntos en igual número de comisiones, lo cual puede ser contraproducente al tener que emplear más asesores a fin de que pueda cumplir sus tareas legislativas. Asimismo, el hecho de que tenga un número superior de electores a quienes rendir cuentas puede ser un retroceso para la democracia, debido a que uno de las demandas populares es la lejanía entre sus diputados y senadores con las necesidades cotidianas de las comunidades.

En todo caso cualquier cambio en el número de legisladores no se hará por decreto, sino por dos elementos: la voluntad política de gobernantes y partidos a fin de impulsar estos cambios -que pueden ir en contra de sus intereses-; y además es un proceso, en el cual se deben realizar elecciones con una nueva redistribución, a fin de acomodar los nuevos legisladores en el mapa electoral, y que tendrá final en cuanto asuman sus cargos.

Conclusiones

En la presente Legislatura (LXIII) tanto líderes de partidos políticos como los legisladores en el Senado de la República y la Cámara de Diputados han planteado la reducción de legisladores como una necesaria ciudadana además de ser una solución de austeridad. Si bien algunos planteamientos sugieren eliminar 100 Diputados y 32 senadores plurinominales, a fin de que el Congreso mexicano esté

integrado por 400 Diputados y 96 legisladores; existen diferentes propuestas, diferentes y con distintas características, por lo que no hay una iniciativa común fortalecida, sino diferentes ideas de disminuir la cantidad de legisladores.

Pese a ello en dos Congresos estatales (Tlaxcala y Morelos) han realizado reformas que les permiten tener menos legisladores, lo cual es un ejemplo de caso para las siguientes legislaturas en caso de que decidan realizar una reforma de este tipo. Aunque también podría darse una iniciativa inversa, que aumente el número de diputados y senadores. Serán los próximos representantes quienes evalúen la posibilidad o no de discutir estos temas en Comisiones, antes de llevar algún tipo de iniciativa al pleno.

11. La reelección inmediata Legislativa y las candidaturas independientes. Un ejercicio de rendición de cuentas ante la sociedad.

Introducción

El presente ensayo tiene como objetivo el abordar dos temas de la reforma política-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero del 2014, que inciden en el Poder Legislativo, nos referimos a la reelección de diputados y senadores, así como a las candidaturas independientes de los ciudadanos para formar parte de las cámaras que integran el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el desarrollo de este estudio utilizaremos el método histórico con el objeto de situar el tema de la reelección inmediata de los legisladores federales en el marco jurídico constitucional y legal, así como para analizar las diferentes iniciativas que sobre el tema se presentaron. Asimismo, recurriremos al método analítico documental a través de la doctrina y legislación, para conocer los elementos, naturaleza y fines de la reelección legislativa.

Por otra parte, para abordar el tema de candidaturas independientes utilizaremos el método histórico con el objeto de conocer cómo fue evolucionando esta figura en el marco jurídico constitucional mexicano. De la misma manera, recurriremos al método analítico documental a través de la doctrina, legislación y tratados internacionales, principalmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para examinar el derecho humano de ser votado, sin estar adherido a un partido político.

La reelección inmediata de los diputados y senadores. Un ejercicio de rendición de cuentas ante la ciudadanía.

El 10 de febrero del 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM

en materia política-electoral, entre las cuales se encuentra el tema de la reelección de diputados y senadores, misma que se contempla en el artículo 59 de la CPEUM.

“ARTÍCULO 59. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. 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.”

Conforme lo establece el artículo Décimo Primero Transitorio del decreto mencionado, la reelección de los diputados y senadores será aplicable a partir del proceso electoral del 2018.

“DÉCIMO PRIMERO.- La reforma al artículo 59 de esta Constitución será aplicable a los diputados y senadores que sean electos a partir del proceso electoral de 2018.”

Los constituyentes de 1917, al prohibir tajantemente la reelección presidencial en el artículo 83 de la CPEUM, no consideraron necesario introducir una limitación análoga para los senadores y diputados, permitiendo su reelección. Es importante señalar que las constituciones de 1824, 1836, 1843, 1847, 1857 y 1917, cuando ésta fue promulgada, no prohibieron la reelección inmediata de los legisladores federales.¹⁰⁵

Desde los inicios de la vida independiente de México la no reelección fue una idea nacional, misma que fue considerada como el continuismo de un hombre en el poder público que derivó en un autoritarismo impropio de una nación democrática; diversos episodios de nuestra historia son ejemplo de lo anterior como el presidencialismo del General Antonio López de Santa Anna y el periodo dictatorial del General Porfirio Díaz, sin embargo, esta reelección también se manifestó en gobiernos de los hoy considerados héroes patrios tales como Benito Juárez y

105 Los antecedentes constitucionales fueron tomados de Tena Ramírez, F. (1997) y Márquez Rabago, S. (2011).

Sebastián Lerdo de Tejada, el cual combatió al primero con la no reelección y apenas cumplió su primer periodo como presidente también trató de reelegirse.

A partir de 1910 el pueblo de México enarboló como bandera revolucionaria los principios de “sufragio efectivo, no reelección”, referido este último exclusivamente para el Poder Ejecutivo, plasmándose en la Constitución de 1917; en ningún momento se consideró el postulado antireeleccionista respecto de los miembros del Poder Legislativo.

“Los criterios para modificar el texto constitucional evitando así la reelección inmediata de los legisladores fueron dos: 1. Debilitar el poder de las legislaturas y de los liderazgos locales frente al poder central del Presidente de la República, es decir, centralizar el poder político; y 2. Permitir la rotación y renovación de cuadros del partido dominante (Partido Nacional Revolucionario, PNR - Partido de la Revolución Mexicana, PRM - Partido Revolucionario Institucional, PRI) para liberar presión entre una pujante clase política” (Del Rosal y H., 2008, pág. 16).

La modificación constitucional para prohibir la reelección de los diputados y senadores tuvo como origen la Convención Nacional extraordinaria a la que convocó el PNR para tratar el principio revolucionario relativo a la no reelección, misma que se celebró en el Teatro Morelos de Aguascalientes los días 30 y 31 de octubre de 1932. Los delegados a la Convención, después de largas sesiones, elaboraron un proyecto de reformas a la Constitución que implicaban: 1. La negativa absoluta de la reelección presidencial; 2. La no reelección inmediata de los diputados y los senadores al Congreso General, así como de los diputados de las legislaturas de los Estados; 3. La extensión en la duración del cargo de los diputados y senadores, y 4. La renovación total de la Cámara de Senadores cada seis años y no por mitad como se venía llevando a cabo.

Después de ello se presentó formalmente ante el Congreso General la iniciativa correspondiente, misma que fue aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de abril de 1933, que, entre otras modificaciones, prohibió la reelección inmediata en el Poder Legislativo, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 59.- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.”

La prohibición de reelección de un diputado o senador se restringía al período inmediato, afectaba también a los legisladores suplentes que por cualquier motivo o período hubieren ejercido el cargo, sin embargo, no se restringía a los diputados y senadores para que pudieran ocupar inmediatamente un escaño en la Cámara de Senadores o una curul en la Cámara de Diputados, respectivamente.

A partir de la reforma constitucional de 1933,¹⁰⁶ el tema de la reelección inmediata de los legisladores no se volvió a tocar hasta que el Diputado Vicente Lombardo Toledano, líder del Partido Popular Socialista, presentó el 13 de octubre de 1964 una iniciativa para reformar el artículo 59 de la CPEUM que permitía la reelección de los legisladores argumentando: “en todos los países del mundo, no importa el régimen social que en ellos prevalezca, la reelección de los representantes del pueblo es ley y costumbre, principalmente por dos motivos: porque sólo el partido político que los propone al pueblo en las elecciones constitucionales, puede saber cuáles son los que merecen su confianza y porque la labor parlamentaria requiere capacidad y experiencia si ha de ser eficaz” (Fernandez R., 2003, pág. 280).

El 30 de diciembre del mismo año, durante los trabajos de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados se discutió el dictamen, votando a favor el Partido Popular Socialista (PPS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el

106 Cfr. Los antecedentes históricos sobre la reelección legislativa fueron tomados del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en: Senado de la República, LIX Legislatura. *Gaceta Parlamentaria*, año 2005, No. 89, jueves 10 de febrero, 2º Año de Ejercicio, 2º Período Ordinario, y de Del Rosal y H. (2008, págs. 191-198).

Partido Revolucionario Institucional (PRI), sin embargo, el Partido Acción Nacional (PAN) votó en contra, alcanzando el dictamen una votación de 162 votos a favor y 28 en contra, pasando la minuta al Senado de la República para su presentación, dictamen y discusión. En septiembre de 1965¹⁰⁷, el Senado rechazó la reelección de los legisladores por unanimidad (47 votos) y devolvió a la colegisladora la minuta, donde se decidió, considerando el obstáculo insuperable que existía en el Senado, archivar el asunto.

En la LVI Legislatura (1994-1997), el 2 de abril de 1996 el Diputado Juan Antonio García Villa del PAN presentó una iniciativa en la Cámara de Diputados que proponía reformas constitucionales para lograr el equilibrio de poderes y el fortalecimiento del Poder Legislativo, la cual incluía la reelección legislativa inmediata con la finalidad de buscar el refrendo popular en los procesos electorales, como medio para legitimar y calificar el desempeño en el cargo público.

En la siguiente Legislatura, el 29 de octubre de 1998, se presentaron en la Cámara de Diputados dos iniciativas que contemplaban la reelección consecutiva de los legisladores, y dos más en el Senado de la República, la primera el 24 de noviembre de 1998, que contenía un proyecto integral para modificar la estructura, organización, facultades, presencia y significación del Poder Legislativo, y la segunda del Senador Adolfo Aguilar Zinser del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) que consideraba la reelección de diputados federales y locales, así como de senadores.

El 1 de junio del 2000 el Diputado Miguel Quiroz Pérez presentó una iniciativa para reformar los artículos 59 y 116, fracción II, de la CPEUM para permitir la reelección, por una sola ocasión, de los diputados federales, diputados locales y senadores de la República; asimismo, estableció que los partidos políticos sólo podrían postular para reelección, hasta un 20% del total de sus candidatos propietarios en la integración de cada órgano legislativo.

107 Véase *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores, XLVI Legislatura, sesión del 24 de septiembre de 1965. Disponible en la página Web: www.senado.gob.mx.

El 27 de marzo de 2001, el Diputado Amador Rodríguez Lozano presentó una iniciativa que proponía reformas y adiciones a diversos artículos de la CPEUM, con el objeto principal de fortalecer al Poder Legislativo; la iniciativa incluía la posibilidad de reelección inmediata de los senadores en una ocasión y de los diputados federales hasta en dos, señalando, entre otros requisitos, que los partidos políticos no podrían registrar para ser reelectos a más del 50% de los candidatos que postulen a un proceso electoral federal.

El 21 de noviembre de 2001, el Diputado José Francisco Yunes Zorrilla, de la LVIII Legislatura, presentó una iniciativa al artículo 59 de la CPEUM para permitir la reelección de los diputados federales hasta por cinco ocasiones y de los senadores de la República hasta por dos ocasiones, señalándoles algunos requisitos.

Asimismo, el 20 de marzo de 2002 se presentó en la Cámara de Diputados un paquete de propuestas para el fortalecimiento del Poder Legislativo enmarcadas en la reforma del Estado. La exposición de motivos contiene una serie de argumentos que tienen por objeto desvirtuar el principio de la no reelección en el Legislativo e intentaba destacar que la reelección inmediata de los legisladores perseguía: fortalecer a ese poder; crear una verdadera carrera parlamentaria al profesionalizar a los legisladores e incentivar su buen desempeño.

El 8 de octubre de 2002, en otro intento por incluir la reelección consecutiva de los legisladores federales, se recibió en el Senado de la República una iniciativa de los senadores del Partido Verde Ecologista de México y en julio de 2003 se presentó en el mismo órgano legislativo otra iniciativa del Partido de la Revolución Democrática.

Asimismo, el Pleno del Senado de la República, el día 10 de abril de 2003, recibió iniciativa presentada por parte de senadores de diversos grupos parlamentarios, que contenía un proyecto para reformar los artículos 59 y 116 de la CPEUM, referentes a la reelección legislativa. Después se presentaron tres iniciativas en la Cámara de Diputados: el 30 de junio de 2003, por el Diputado Augusto Sotelo Rosas del PRD; el 6 de febrero de 2004, por el Diputado Germán

Martínez Cázares del PAN y el 13 de abril de 2004, por el Diputado Elías Díaz Escárcega del PRI, todas ellas con el objeto de permitir la reelección inmediata de los legisladores federales.

Es de resaltar que por fin en la sesión de la Cámara de Senadores del 10 de febrero de 2005, se presentó a la consideración del Pleno un dictamen a favor de la reelección legislativa que permitiría a los senadores ser electos de manera inmediata hasta por un periodo adicional y a los diputados hasta por tres periodos consecutivos; cumplidos estos periodos, los legisladores propietarios o los suplentes que hubieran estado en ejercicio, no podrían ser electos para el siguiente periodo inmediato con el carácter de suplentes.

El resultado de la votación al dictamen que mencionamos en el párrafo anterior fue: 51 votos a favor, 50 en contra y 1 abstención, desechándose el dictamen por no alcanzar la votación necesaria, por tratarse de una reforma constitucional¹⁰⁸.

Podemos concluir que han existido muchas iniciativas para permitir la reelección inmediata de los legisladores, los argumentos esgrimidos a favor y en contra los podemos resumir de la siguiente manera:

Resumen de argumentos contenidos en iniciativas relativas a la reelección inmediata de los legisladores	
Argumentos a favor	Argumentos en contra
a) El fortalecimiento político de la Cámara de Diputados y de Senadores.	a) La creciente inconformidad social respecto al funcionamiento del Poder Legislativo en su conjunto y los legisladores en lo individual.
b) Se mejoran las relaciones entre los representantes populares y sus electores, rindiendo cuentas a sus representados si quiere permanecer en el puesto.	b) El riesgo que representan los poderosos e influyentes grupos de poder y de interés, con importantes recursos económicos para asegurar la reelección de los legisladores que le son afines y eliminar a los que le son incómodos.

108 Véase el *Diario de los Debates*, Cámara de Senadores, LIX Legislatura. Año II, Diario N° 4, 10 de febrero de 2005. En el presente estudio se citará en varias ocasiones el *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores, el cual también se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: www.senado.gob.mx.

Resumen de argumentos contenidos en iniciativas relativas a la reelección inmediata de los legisladores	
Argumentos a favor	Argumentos en contra
c) Se profesionalizaría a los legisladores en sus tareas parlamentarias y sería un buen mecanismo de rendición de cuentas. “Los legisladores profesionales producen legislación de calidad”*.	c) Se consideraba que no propiciaría la profesionalización y rendición de cuentas, argumentando que estos objetivos se alcanzan con el Servicio Civil de Carrera del Cuerpo de Apoyo Parlamentario y con una mayor fiscalización del gasto.
d) La reelección fortalece la responsabilidad de los legisladores, ya que van a actuar de forma responsable en su encargo al tener que rendir cuentas al electorado.	d) De aceptarse la reelección legislativa, muy probablemente en el mediano plazo surgiría el tema de la reelección del Ejecutivo.

* (Lujambio, 1996, pág. 19)

A pesar de que existían buenos argumentos para reestablecer en el sistema constitucional mexicano la reelección legislativa, tanto federal como local, en el 2005 no fue el momento idóneo para alcanzar el consenso entre los partidos políticos y aprobar la reforma, además, el común de la gente no acababa de entender los beneficios. El derecho comparado nos demostraba que prácticamente en todas las democracias consolidadas se permitía la reelección legislativa, con mayores o menores matices.

Fue hasta febrero del 2014 cuando se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional que permite la reelección, entre otros, de los diputados y senadores, la cual es el resultado de las negociaciones dentro del “Pacto por México”¹⁰⁹.

109 Una vez instaladas las Cámaras del Congreso de la Unión de la LXII Legislatura y consumada la calificación de la elección presidencial, los líderes del equipo de transición del presidente electo y los presidentes del PRI, del PAN y del PRD realizaron diversos encuentros para abordar los temas de la agenda del cambio de gobierno. El 2 de diciembre de 2012 se suscribió el *Pacto por México* que se integra con cinco apartados: Sociedad de Derechos; Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad; Seguridad y Justicia; Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y Gobernabilidad Democrática. La reelección legislativa se encuentra contemplada en este último apartado bajo el “Compromiso 94”.

El Doctor Jorge Federico Márquez Muñoz señala que el Pacto por México permitió que las iniciativas constitucionales y legales del Poder Ejecutivo Federal pudieran llegar a buen término, de la siguiente manera: “Después de todo, fuera de nuestras fronteras ya es un hecho bien conocido que las iniciativas del Ejecutivo Federal han sido truncadas recurrentemente como parte de la estrategia electoral de los partidos de oposición, dado que los productos de su sabotaje pueden ser presentados como argumentos de incompetencia del partido en el poder durante coyunturas electorales. En contraste con esta práctica, periodistas, miembros de *think tanks*, y especialistas en México dentro de círculos universitarios y de investigación como el Wilson Center, hacen patentes su interés por el hecho de que la nueva administración haya nacido con las provisiones consensuales contenidas en el Pacto por México. En su opinión, si éste se atiende efectivamente y se operacionaliza, ello significaría un paso importante para superar la condena a muerte de muchas iniciativas incluso antes de su discusión” (Márquez M., 2013, pág. 24).

Con la reelección de los legisladores federales se ve materializada la añeja aspiración de académicos, intelectuales y ciudadanos, reivindicándose la representación popular frente a la burocratización de los partidos políticos con el argumento de fomentar un mayor acercamiento de los legisladores hacia la ciudadanía y, con ello, fortalecer el sistema de representación, así como especializar y profesionalizar a los representantes populares y, de esta forma, fortalecer al Poder Legislativo en su papel de contrapeso con los demás poderes.

Con esta reforma, los legisladores federales podrán ocupar el cargo de manera ininterrumpida hasta por doce años, requiriendo que la postulación para reelegirse sea realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubiesen postulado, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato, con esta limitante los partidos políticos aseguran su preminencia dentro del Sistema Electoral Mexicano. Sin embargo, hay que estar atentos a las advertencias que hizo el ex Senador y ex Diputado Federal

Rodríguez L. (2003, pág. 77), quien está a favor de la reelección de los legisladores pero considera que podría haber riesgos, como el enquistamiento de legisladores capaces de controlar las maquinarias partidistas, grupos que podrían adueñarse y controlar las legislaturas posteriores.

Esta misma idea la sostiene Castellanos H. (2000) de la siguiente forma: “La unidad del grupo parlamentario de que se trate es indispensable y fundamental para la consecución de sus objetivos políticos y legislativos. Entonces, el impacto de la reelección inmediata para fortalecer o debilitar, en su caso, la unidad y coherencia en la acción de los grupos parlamentarios es igualmente importante de ser tomada en cuenta” (pág. 125). Los partidos políticos deben de tomar en cuenta estas advertencias al momento de postular a los diputados federales y senadores para ser reelectos, toda vez que es importante privilegiar la unidad dentro de cada grupo parlamentario.

Las candidaturas independientes

La *Diccionario Jurídico Mexicano* (1991) define el concepto candidato de la siguiente manera: “Los candidatos son las personas físicas respecto de los cuales se elige. En el Derecho Electoral Mexicano la elección se hace respecto de candidatos en lo individual, o bien, fórmulas, listas o planillas de candidatos” (pág. 986). Por su parte, el *Diccionario de la Real Academia* (2001) lo define como “persona que pretende alguna dignidad, honor o cargo” (pág. 423).

Por lo anterior, un candidato independiente o también llamado candidato ciudadano es un aspirante a un cargo de elección popular que presenta su postulación de manera desvinculada a un partido político, de tal forma que no tiene que pasar los procesos de selección internos establecidos por los partidos. Beatriz Vázquez (2009) del Centro de Prospectiva y Debate señala que “un candidato independiente es aquel postulante a algún cargo de elección popular y que no pertenece a un partido político. A través de esta figura los ciudadanos pueden ejercer el derecho a ser votado que es un derecho humano considerado inherente,

universal e inalienable al ser humano”. Por su parte, Diego Valadés (2015, pág. 8) nos señala que: “las candidaturas que la Constitución denomina, equivocadamente ‘independientes’, la calificación es errónea porque se debió decir ‘candidatos sin partido’. La independencia que menciona la norma puede contrastar con la realidad”.

Es importante distinguir entre candidato ciudadano y candidatos no registrados, los primeros son aquellos ciudadanos que participan en las elecciones cumpliendo los requisitos establecidos en la ley electoral de la materia, desvinculados de los partidos políticos; en cambio, los candidatos no registrados son aquellos que los electores al momento de emitir su voto los inscriben en la boleta electoral.

En México, desde su independencia en 1810 y hasta la revolución en 1910, las candidaturas ciudadanas estaban reguladas en la ley, toda vez que durante ese siglo no había experiencia de vida partidaria ni de procesos electorales democráticos y los protagonistas siempre fueron los individuos. Para llevar a cabo las primeras elecciones presidenciales, después de la promulgación de la Constitución de 1917 se pone en vigor la Ley Electoral del 6 de febrero de ese año, es decir, un día después de que entrara en vigor la CPEUM. Posteriormente, el 2 de julio de 1918 se publicó en el Diario Oficial la Ley para Elecciones de Poderes Federales, la cual atiende algunas lagunas de la ley anterior y la abroga.

La Ley Electoral de 1918 requiere de los partidos políticos un programa de gobierno y la publicación de un órgano informativo, además del registro de los candidatos; “no hay que confundir registro de candidatos en cada elección con registro de partido. Este último se exige hasta la Ley de 1946” (Paoli Bolio, 1978, pág. 169). La ley mencionada se considera como el antecedente inmediato de las candidaturas independientes, toda vez que en su artículo 107 señalaba:

“ARTÍCULO 107. Los **candidatos no dependientes** de **partidos políticos tendrán los mismos derechos** conferidos a los candidatos de éstos, siempre que estén apoyados por cincuenta ciudadanos del Distrito que hayan firmado su

adhesión voluntaria en acta formal, que tengan un programa político al que deben dar publicidad y que se sujeten a los requisitos prevenidos en las fracciones VII y VIII del artículo anterior.

...”

Como podemos apreciar, la ley para elecciones de los poderes federales le otorgaba a los candidatos independientes los mismos derechos que a los candidatos de los partidos políticos y para ello debían: a) ser apoyados por cincuenta ciudadanos del distrito que hayan firmado su adhesión voluntaria en acta formal; b) contar y publicar su programa político, y c) registrar las candidaturas y a sus representantes en los plazos fijados por la ley, esto último estaba establecido en el artículo 106 de la ley señalada.

La Ley de 1918 estuvo vigente por más de 28 años, hasta la promulgación de la Ley Electoral Federal en 1946 llevada a cabo por el Presidente Manuel Ávila Camacho, donde se inicia propiamente el sistema de partidos, al otorgárseles personalidad jurídica y la exclusividad en la participación electoral, asimismo, centralizó la organización y vigilancia de los comicios en órganos colegiados federales dominados por el gobierno. De tal forma que desaparecen las candidaturas independientes al otorgar a los partidos políticos la facultad exclusiva del registro de candidatos.

“ARTÍCULO 60.- Las candidaturas para Presidente de la República se registrarán ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral; las de senador, en la Comisión Local Electoral de la entidad respectiva, y las de diputado en el Comité Electoral Distrital que corresponda.

Solamente los partidos podrán registrar candidatos.

En el asiento del registro se anotarán los nombres de los candidatos propietario y suplente, el color que usarán en las elecciones, el puesto para el cual se les postula, el partido político que los sostiene y el distintivo de éste.

Cada partido registrará un solo color para todas las candidaturas que sostenga. Al efecto, al solicitar su registro en la Secretaría de Gobernación, deberá señalar el color que usará en las boletas electorales. Si dos o más partidos sostienen una misma candidatura, deberán adoptar el mismo color.”

La Ley Electoral Federal de 1946 reglamentaria de los artículos 36, fracción I, parte final, 60, 74, fracción I y 97 en su parte conducente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contenía una contradicción respecto de las candidaturas independientes, toda vez que aunque el artículo 60 otorgaba el monopolio del registro de los candidatos a los partidos políticos, el artículo 66 señalaba:

“ARTÍCULO 66.- Los locales que se señalen para instalar las casillas serán lo suficientemente amplios para colocar en ellos todo lo necesario para el fácil cumplimiento de las operaciones electorales.

Los partidos políticos o los candidatos independientes pueden objetar el señalamiento de algún lugar para instalación de casilla por motivos fundados y el Comité Electoral Distrital acordará lo que considere prudente.”

Para subsanar esta contradicción, el 21 de febrero de 1949 se publicó en el Diario Oficial el Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Electoral, entre ellos el 66:

“ARTÍCULO 66.- Los locales que se señalen para instalar las casillas serán lo suficientes amplios para colocar en ellos todo lo necesario para el fácil cumplimiento de las operaciones electorales.

Los Partidos, los candidatos y sus representantes pueden objetar, por escrito, el señalamiento de algún lugar para la instalación de casilla por motivos fundados y el Comité Electoral Distrital acordará lo que considere prudente.”

Posterior a la Ley Federal Electoral de 1946, se llevaron a cabo diversas reformas políticas a la CPEUM y a las leyes en materia electoral sin modificar lo relativo a la exclusividad de los partidos políticos para registrar candidatos a puestos de elección popular. Fue hasta el 9 de agosto de 2012, fecha en que se publicó en

el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 35, fracción II, Constitucional donde se incorporó las candidaturas independientes, de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 35. Son derechos del ciudadano:

I....

II. Poder ser votado para todos los **cargos** de **elección popular**, teniendo las calidades que establezca la ley. El **derecho** de **solicitar** el **registro** de candidatos **ante la autoridad electoral corresponde** a los partidos políticos así como **a los ciudadanos** que soliciten su **registro de manera independiente** y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

III. a VIII. ...”

El Doctor Eduardo Castellanos Hernández (2014) señala en relación con la reforma al artículo 35 Constitucional lo siguiente:

“La reforma constitucional publicada el jueves de agosto de 2012 innova en materia de participación ciudadana y democracia semidirecta con las siguientes disposiciones:

Derecho de los ciudadanos de solicitar de manera independiente para ser votado para todos los cargos de elección popular.

Derecho de los ciudadanos para iniciar leyes en los términos y con los requisitos que señale la Constitución y la Ley del Congreso. Al efecto, el Instituto Federal Electoral (hoy Instituto Nacional Electoral) tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley.

Derecho de los ciudadanos para votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional,...” (pág. 367)

En los artículos transitorios de la reforma citada se señaló que el Congreso de la Unión debería expedir la legislación secundaria a más tardar en un año, contado a partir de la entrada en vigor de la reforma y que los congresos de los estados y las legislaturas de las entidades federativas realizarían las adecuaciones necesarias a su legislación, en el mismo plazo.

Para ser congruente con lo dispuesto en el artículo 35 Constitucional, a nivel federal y local, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 2013 la reforma constitucional al artículo 116 para establecer que a nivel estatal los ciudadanos tienen derecho a ser registrados por la autoridad electoral para ser considerados candidatos independientes, quedando el artículo de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 116. ...

...

I. a III. ...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) a d) ...

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución.

f) a n) ...

o) Se fijen las **bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos** para poder ser votados en forma **independiente** a todos los **cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución.**

V. a VII. ...”

El inciso o) de la fracción IV del artículo 116 Constitucional se recorrió al inciso p) con motivo de las reformas en materia de transparencia, político-electoral, disciplina financiera y combate a la corrupción que realizó el Constituyente Permanente a este artículo.

Por otra parte, con la reforma al artículo 35 Constitucional nuestro marco jurídico se adecuó a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, de la que México forma parte, la cual señala en su artículo 23, numeral 1, inciso b), en relación con los derechos políticos de los ciudadanos:

“ARTÍCULO 23. Derechos Políticos.

Todos los ciudadanos deben **gozar** de los siguientes **derechos** y oportunidades:

...

De **votar y ser votados** en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

...

...”¹¹⁰

Con el objeto de garantizar plenamente el derecho de los ciudadanos para poder ser registrados como candidatos independientes a puestos de elección popular, el Constituyente Permanente expidió el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, el cual se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014. En este Decreto se modificaron, entre otros artículos constitucionales, el 41 y el 116 a efecto de garantizar los derechos y prerrogativas de los candidatos independientes, asimismo, se les otorgó el derecho a financiamiento público y a tiempos de radio y televisión.

“ARTÍCULO 41. ...

I. a II. ...

110 Véase la Convención Americana sobre los Derechos Humanos. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, del 7 al 12 de noviembre de 1969. Documento disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>.

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. **Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.**

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) a d) ...

e) **El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;**

...

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

y b) ...

c) **La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.**

Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus

propios fines, los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Apartado C al D...

IV a VI. ...”

Con el objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, la cual en su Libro Séptimo regula las candidaturas independientes a cargos federales de elección popular en lo relativo al proceso de selección que incluye la convocatoria, el apoyo ciudadano y el registro; las prerrogativas, derechos y obligaciones; la propaganda electoral; la fiscalización; los actos de la jornada electoral, entre otros aspectos.

La reforma constitucional en materia político-electoral del 10 de febrero del 2014 establece en el artículo 116, fracción IV, inciso k), que las constituciones y las leyes en materia electoral de las entidades federativas deberán regular las candidaturas independientes a nivel local en lo relativo al proceso de selección, registro, derechos y obligaciones, así como prerrogativas relativas al financiamiento y acceso a tiempos en radio y televisión.

“ARTÍCULO 116. ...

...

I. a III...

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

a) a j) ...

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los **candidatos independientes**, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

l) a p)...

V. a IX. ...”

Como consecuencia de las reformas constitucionales mencionadas, en el proceso electoral celebrado en el año 2015 nuevamente se registraron ciudadanos independientes para competir a puestos de elección popular, tanto a nivel federal como local, siendo una nueva forma de democracia participativa y un factor de contrapeso, de transparencia y legitimación del sistema político; situación que dio “fuerza a la ciudadanía con una nueva dimensión de participación política que permitió un nuevo equilibrio entre partidos políticos y ciudadanos” (Merlo, 2014, pág. 331).

Como resultado de lo anterior, en la elección celebrada el 7 de junio de 2015 se registró y ganó un candidato ciudadano para gobernador constitucional del estado de Nuevo León, quien rindió protesta al cargo por el periodo 2015-2021, asimismo en la elección para diputados federales por el periodo 2015-2018, en el Distrito V con cabecera en Culiacán, Sinaloa, se registró y obtuvo el triunfo otro candidato ciudadano: Manuel Jesús Clouthier Carrillo, siendo el único con ese carácter de los 500 diputados que integran la LXIII Legislatura Federal.

Tanta importancia ha adquirido el tema de los diputados independientes, que el 14 de diciembre del 2015, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó dos dictámenes de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias: el primero, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados y el segundo, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ambos en materia de candidaturas independientes, donde se regulan diversos derechos parlamentarios tales como: proponer asuntos

para la agenda política o efemérides; hacer uso de la tribuna para hablar a favor o en contra de un dictamen; formular una pregunta parlamentaria; la posibilidad de formar parte de la Mesa Directiva; la asignación de recursos y locales, así como espacios y curules en el salón de sesiones; su integración en las comisiones legislativas, entre otros.¹¹¹

Las reformas al Reglamento de la Cámara de Diputados se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de diciembre de 2015 y la Minuta de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, relativas a la Cámara de Diputados, se remitió al Senado de la República y se turnó a las Comisiones Unidas de Reglamento y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos, para su dictaminación, misma que al día de su consulta en la página web del Senado de la República, 23 de abril de 2017, continuaba pendiente.

El hecho de que un candidato ciudadano se imponga a los partidos políticos ha despertado un sinnúmero de cuestionamientos, señalando que este fenómeno se debe a la desconfianza cada vez más creciente de la ciudadanía a las instituciones y en especial a los partidos políticos. “Son muchos los factores que contribuyen a alentar la percepción negativa que la sociedad mexicana tiene del Congreso y de los partidos. El interés de los medios por desprestigiarlos, para mantenerse como elemento dominante de la opinión pública; la exacerbación de las tensiones propiciadas por el gobierno, con el Congreso y los partidos, para transferir a éstos las consecuencias de la ineptitud gubernamental; la incapacidad del Congreso para conducir proyectos viables de reformas institucionales, y los

111 Ambos dictámenes fueron publicados en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2015. Disponible en página Web: www.diputados.gob.mx. En el Considerando Segundo del Dictamen que reforma y adiciona el Reglamento de la Cámara de Diputados, se señala: “Se busca superar las lagunas normativas que existen en el marco orgánico y reglamentario de la Cámara de Diputados ante la aparición de la figura de candidaturas independientes, con el objeto de que la pluralidad de esta representación nacional se manifieste de manera efectiva en el trabajo parlamentario, y en el desempeño de la responsabilidad de todos los legisladores integrantes de la misma, ya sea que lo desarrollen como integrante de grupos parlamentarios, como diputado sin partido o, como lo será a partir de ahora, como diputados independientes.”

numerosos episodios de corrupción en los partidos políticos son parte de un cuadro patológico que ensombrece la vida política de México y que alienta entre los ciudadanos actitudes de desconfianza” (Valadés, 2005, pág. 451).

En la elección intermedia de 2015, las candidaturas ciudadanas se inauguran con un gran éxito, llegando a ser un desafío extraordinario para las organizaciones formales; “a partir de ahora, los partidos no solamente tendrán que competir contra esos nuevos liderazgos sociales que pueden abrirse paso sin necesidad de pasar por su aduana. Se verán forzados también a revisar sus mecanismos de cohesión... al romperse el monopolio de las candidaturas (Silva-Herzog, 2016, pág. 9).

Para las siguientes elecciones, tanto locales como federales, crecen y se incrementarán de manera exponencial el número de ciudadanos interesados en obtener una candidatura independiente, sin embargo, no todos son o serán aspirantes ciudadanos, por el contrario, “la mayoría viene de un partido con el que rompió al ver frustradas sus aspiraciones de una nominación o por diferencias con Gobernadores y líderes partidistas” (Aguilar, 2016, pág. 1). Se considera además que la figura del candidato independiente está siendo distorsionada por los partidos políticos y los gobernantes al postular falsos aspirantes sin partido para fraccionar el voto ciudadano contra el sistema.

Sin lugar a dudas las candidaturas independientes han generado una gran controversia, existiendo argumentos en pro y en contra, sin embargo, la enorme mayoría de la sociedad se ha manifestado en favor de ellas por el gran descrédito social en que han caído los partidos políticos. Debemos estar conscientes de que cualquier cambio conlleva consigo riesgos, sin embargo, las candidaturas independientes deben de propiciar que las instituciones y, en especial, los partidos políticos se acerquen más a la ciudadanía.

Conclusiones

1. La reelección de los diputados y senadores en las constituciones de 1824, 1836, 1843, 1847, 1857 y 1917, cuando ésta fue promulgada, no prohibieron la reelección inmediata de los legisladores federales.

2. La modificación constitucional para prohibir la reelección de los diputados y senadores tuvo como origen la Convención Nacional Extraordinaria del Partido Nacional Revolucionario de octubre de 1932 que otorgó mayor fuerza al titular del Poder Ejecutivo Federal.

3. Hubo un gran número de iniciativas con el objeto de restaurar la reelección inmediata de los legisladores, sin embargo, ésta se logra ochenta y un años después de que había sido prohibida constitucionalmente. Esta reforma entrará en vigor a partir del proceso electoral del 2018.

4. Las candidaturas independientes de diputados y senadores se dieron de manera habitual durante el siglo XIX y principios del XX, toda vez que los protagonistas fueron los individuos y no existía experiencia partidaria.

5. Con la Ley Federal Electoral de 1946 se propicia el sistema de partidos políticos otorgándoles la exclusividad en la participación electoral, desapareciendo las candidaturas independientes.

6. La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, de la que México forma parte, establece en relación con los derechos políticos de los ciudadanos que éstos deben gozar del derecho de votar y ser votados.

7. Para dar cumplimiento al Tratado Internacional señalado, en agosto de 2012 se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional al artículo 35 fracción II.

8. Con el objeto de garantizar el derecho de los ciudadanos para ser registrados como candidatos independientes a puestos de elección popular, entre ellos a diputados y senadores, el Constituyente Permanente reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en febrero de 2014

12. El Control Político Parlamentario

Órganos constitucionales autónomos

Al hablar sobre este tema, es necesario remontarnos brevemente a los orígenes de la división de poderes y recordar que frente a las Monarquías autoritarias y los gobiernos dictatoriales, surge la idea de la división del poder público, como una medida para controlarse a sí mismo y garantizar la libertad de los ciudadanos. Miguel Lanz Duret (1984), nos indica que:

La doctrina de separación o división de poderes, aunque es muy antigua y se hace remontar hasta Aristóteles, y quedó mejor precisada posteriormente por Locke el cual la concretaba más bien a una simple distinción de funciones públicas, fue expuesta en realidad por Montesquieu, quién dio la fórmula jurídica que han seguido desde entonces la mayoría o casi la unanimidad de las Constituciones vigentes en los diversos pueblos, y muy particularmente en la Constitución de los Estados Unidos de América, que tomó como modelo y punto de partida las doctrinas de este eminente jurista del siglo XVIII. Los propósitos de Montesquieu, más que facilitar el ejercicio de las funciones del Estado por medio de una división de trabajo y organización equilibrada del mismo, tuvieron por fin garantizar la libertad política que él consideraba imposible en cualquier régimen de gobierno en que preponderaba un solo órgano del Estado, ya fuera individual o colectivo

En efecto, la naturaleza de la doctrina de la división de poderes es muy antigua y se remonta hasta la Grecia clásica con Aristóteles, quien en su obra *La Política* (1973), realizó un estudio comparativo entre varias constituciones de su época, diferenciando la Asamblea deliberante del equipo de magistrados y del cuerpo judicial, lo que sirvió de inspiración a los intelectuales de la Revolución Francesa como el inglés John Locke, quién sustentó los principios de la división de poderes en su obra *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, donde consideró que por representar al pueblo “el Poder Legislativo es aquel que tiene el derecho de señalar cómo debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma. No es necesario que el órgano legislativo permanezca siempre en ejercicio; las leyes están

destinadas a ser cumplidas de manera ininterrumpida, y tienen vigencia constante; para hacerlas sólo se requiere escaso tiempo” (Locke, 1983).

Lo anterior es señalado por John Locke debido a que la naturaleza misma del ser humano es aferrarse al poder y a la tentación del ejercicio indiscriminado del poder, cuando recaen en un mismo órgano la formulación y la ejecución de las leyes; ello daría lugar a que se eludiese la obediencia de las leyes hechas por ellos mismos o que fueran hechas de manera especial para satisfacer sus propios intereses. Por lo tanto, estas funciones debían recaer en cuerpos distintos, motivo por el cual, “el Poder Legislativo suele ponerse en manos de varias personas; éstas, debidamente reunidas, tienen por sí mismas o conjuntamente con otras, el poder de hacer leyes y una vez promulgadas, éstas se separan de los legisladores estando ellos mismos sujetos a ellas. Esto representa para dichos legisladores un motivo suplementario poderoso para que tengan cuidado de conformarlas al bien público” (Locke, 1983).

Debido a los motivos señalados anteriormente, Locke consideraba que a pesar de que las leyes toman un tiempo relativamente corto para su elaboración pero su aplicación se prolonga en el tiempo de manera constante y duradera, es necesaria la existencia de un poder permanente que cuide de la ejecución de las mismas, correspondiéndole esta última tarea al Poder Ejecutivo. Por otro lado, existe en toda comunidad política otro poder que tiene como atribución el resolver “las disputas que surgen entre cualquiera de los miembros de la sociedad y otras personas que se encuentran fuera de la misma, corresponden a la comunidad entera; el daño hecho a un miembro de ese cuerpo compromete a todos en la tarea de exigir una reparación” (Locke, 1983).

Locke concluye que son tres los poderes del Estado: el Legislativo que expide las leyes; el Poder Ejecutivo que tiene una actividad permanente y continua por lo que debe cuidar que las leyes sean ejecutadas; y por último, el Poder Federativo encargado de los asuntos exteriores del Estado y de la seguridad. Para Locke el sistema judicial no formaba parte de los tres poderes del Estado.

Las ideas de Locke, influenciaron el pensamiento de Montesquieu, quien realiza una distinción entre la función judicial y la función administrativa. En su obra *Del espíritu de las leyes*, apunta que la clasificación de las funciones del Estado y su separación, tienen como objetivo principal evitar el abuso del poder. En su texto, describe las funciones principales de los tres poderes y señala en primer lugar, que al Poder Legislativo se le encarga la importante tarea de crear “leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes” (Montesquieu, 1980, pág. 104); en segundo lugar, un Poder Ejecutivo es el encargado de las cosas relativas al derecho de gentes, es responsable de hacer “la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y prevé las invasiones” (Montesquieu, 1980); y por último, en tercer lugar señala la existencia de un Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil, el cual cuenta con la función de “castigar los delitos y juzga las diferencias entre particulares” (Montesquieu, 1980), denominándolo Poder Judicial. Montesquieu considera entonces que los tres poderes en que se divide la actividad del Estado son independientes entre sí, además, señala lo siguiente:

“La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad del espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad; para que esta libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro.

Cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecutan ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Si no está separado del Poder Legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el

de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares” (Montesquieu, 1980).

Sin embargo, Montesquieu erróneamente considera la existencia de los tres poderes de un Estado, descomponiendo o seccionando el mismo en tres órganos, los cuales constituyen tres autoridades diferentes e independientes entre sí; rompiendo con ello la unidad del Poder el Estado.

“El principio característico establecido por Montesquieu de separación entre los poderes y de falta de cooperación y asociación entre los miembros, ha hecho que esa doctrina sea hoy rechazada unánimemente por los autores, y aún dentro de las Constituciones contemporáneas haya sido profundamente alterada y restringida con numerosas excepciones, como pasa con la nuestra vigente” (Lanz Duret, 1984).

Al respecto Carré de Malberg (1948) nos dice:

Desde el punto de vista teórico, la separación de Poderes sin relaciones entre las autoridades es inconciliable con la noción misma del Poder. En efecto el Poder no tiene otro objeto que hacer reinar soberanamente la voluntad del Estado. Ahora bien, esta voluntad es necesariamente una. Es preciso, por lo tanto, que si se pretende separar los poderes se mantenga entre sus titulares una cierta cohesión o unidad de acción, pues de otro modo la voluntad del Estado correría el riesgo de ser disgregada por los múltiples órganos estatales en sentidos divergentes y contradictorios.

Es necesario distinguir entre poder, funciones y órganos, el poder es uno y pertenece al Estado en su unidad, en cambio las funciones del Estado son múltiples, como igualmente múltiples son los órganos que lo integran.

Esta distinción tan sencilla entre el poder, sus funciones y sus órganos está oscurecida, desgraciadamente, por el lenguaje usado en materia de poder, lenguaje que es completamente vicioso. En la terminología vulgar, y hasta en los tratados de derecho público, se emplea indistintamente la palabra poder para designar a la vez, sea el mismo poder, o sus funciones o sus órganos. Así por ejemplo, se emplea el término ‘Poder Legislativo’, bien para designar a la función legislativa o bien para referirse a las asambleas que redactan las leyes. Es evidente, sin embargo, que el

cuerpo legislativo y la función legislativa son dos cosas muy diferentes” (Carré de Malberg, 1948).

División implica que exista una distribución de las principales funciones estatales entre los diferentes órganos del Estado, órganos interdependientes que en su actuación conjunta desarrollan el poder público del Estado.

Debemos enfatizar que entre dichos poderes no existe independencia sino interdependencia. Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca; serían tres poderes soberanos, es decir, habría tres soberanías diferentes, lo que es inadmisibles, pues en esta hipótesis se romperían la unidad y la indivisibilidad de la soberanía (Burgoa Orihuela, 1973).

Nuestra constitución establece la división de poderes en el artículo 49 y señala:

“**Artículo 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

...”

Esta división de poderes que establece la constitución, no concibe la independencia entre ellos y su falta de cooperación entre los mismos, por el contrario, nuestra ley fundamental permite y exige para la validez de ciertos actos, que haya una mayor coordinación y cooperación entre los órganos de gobierno del Estado que facilite el desempeño eficaz de las funciones políticas que les fueron encomendadas, tal es el caso, por ejemplo, cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) exige que para nombrar a un magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación proponga a los candidatos al Senado de la República, órgano que elegirá con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes a quien deba ocupar la vacante.

En resumen, aquella primera concepción de la división del poder público planteada por Locke y Montesquieu, pretendía establecer un medio de control al ejercicio autoritario del poder, instituyendo tres poderes distintos que actuarían de manera independiente y que imposibilitaría la concentración del poder estatal en

una sola persona. Sin embargo, este primer planteamiento de división del poder, que de suyo fue bueno al impedir la existencia de gobiernos tiránicos derivados de la concentración del poder, tuvo que ser corregido por un nuevo planteamiento donde los poderes son interdependientes, existiendo colaboración y cooperación recíproca entre ellos para cumplir con las funciones que el orden jurídico les encomienda. La distribución de facultades en diversos órganos de gobierno del Estado, propicia que éstos se controlen mutuamente originando un sistema de pesos y contrapesos que equilibra el poder público.

Dicha transición de un sistema pleno de división de poderes a otro con poderes interdependientes, que en el ejercicio de sus funciones se controlan a sí mismos, “se verá con mayor claridad en la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, del 17 de septiembre de 1787, en la cual penetrará de manera muy decidida la idea del *balance of power*” (Mora-Donatto, 2001). En ella, los padres del federalismo norteamericano establecieron, por una parte los *checks* o pesos, “es decir, las funciones atribuidas a cada uno de los poderes” (Mora-Donatto, Temas selectos de derecho parlamentario, 2001), y por otra, los *balance*, que son “las excepciones que tienen como finalidad garantizar un verdadero equilibrio y contrapeso de poderes. Por citar sólo algunos ejemplos nos referimos a las injerencias que tiene el Poder Ejecutivo en el ámbito del Judicial cuando se trata de nombrar a los jueces de la Suprema Corte; o a la intervención decisiva del Vicepresidente de la Federación a quien se le atribuye la presidencia del Senado, etcétera” (Mora-Donatto, Temas selectos de derecho parlamentario, 2001). Nosotros consideramos que en el caso mexicano no se tratan de injerencias sino de atribuciones otorgadas por el constituyente a cada uno de los poderes y que tienen por objeto que entre ellos exista una interdependencia o colaboración para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, atribuciones que para ser materializadas requieren, en ocasiones, la intervención de dos poderes, lo cual constituye los pesos y contrapesos necesarios para equilibrar el poder público.

Como hemos visto, las atribuciones del Estado de manera clásica han sido divididas en tres grandes funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial, lo anterior sirvió de base para la clasificación de los órganos del Estado y la división de poderes; sin embargo, en la actualidad existe la tendencia a la creación de órganos constitucionales autónomos que derivan de la ley fundamental, que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado, sino que guardan con éstos relaciones de coordinación, cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera, además de que desarrollan funciones primordiales del Estado en beneficio de la sociedad.

En México la creación de los órganos constitucionales autónomos no es novedosa, sin embargo, en los últimos años mediante diversas reformas constitucionales se ha visto un auge de estos órganos, los cuales no están subordinados a ningún poder constituido, tienen el carácter de públicos y en la gran mayoría de los casos sus funciones son de carácter administrativo, toda vez que sus atribuciones anteriormente eran desarrolladas por dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Miguel Carbonell (2006) señala en relación a los órganos constitucionales autónomos lo siguiente: “Una lectura completa y correcta del texto constitucional nos lleva a la conclusión de que en la actualidad la división de poderes se ha enriquecido porque en la carta fundamental no solamente se reconoce al Poder Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial, sino también a los llamados ‘órganos constitucionales autónomos’. Aunque dichos órganos quizá no son ‘poderes’ en el sentido tradicional del término, lo cierto es que tienen asegurada, por mandato directo del texto constitucional una serie de funciones y atribuciones muy relevantes”. Para este autor con la creación de los órganos constitucionales autónomos la división de poderes se vio enriquecida y en México su institucionalización tiene como origen la exigencia social de que la Administración Pública sea más eficaz, de ahí que la constitución de los órganos constitucionales autónomos sean consecuencia de las necesidades y circunstancias políticas y

sociales de nuestro entorno, asignándoles mayores rangos de autonomía en materias que se encontraban anteriormente a cargo del Poder Ejecutivo Federal.

De tal suerte que los órganos constitucionales autónomos son creados por la CPEUM y no se adscriben o subordinan a ninguno de los poderes tradicionales del Estado, representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes y se consideran como órganos de equilibrio político; en la actualidad no existe una definición constitucional o legal de éstos.

El Doctor Sergio Márquez Rábago (2015) señala en relación con los órganos constitucionales autónomos lo siguiente:

“... aparecieron cuando el sistema político de partido único mostró signos de extinción; Carlos Salinas de Gortari promovió el primero en 1993 logrando con ello el manejo financiero transexenal, aunque perdiera el PRI la Presidencia, manejaría finanzas públicas unos cuantos años más a través de un Banco de México autónomo; el IFE en 1993 y la Comisión Nacional de Derechos Humanos fueron elevados a este nivel en el régimen de Ernesto Zedillo; Vicente Fox logró la autorización del cuarto órgano constitucional autónomo: el INEGI.

Pero el auge se da en el actual sexenio en el que se entra en una coalición de gobierno de facto y crea, en un año, seis órganos constitucionales autónomos, con el reparto patrimonialista de los partidos políticos de posiciones en áreas de decisión administrativa, antes exclusivas del Ejecutivo Federal...”

Debemos señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido en dos tesis jurisprudenciales los criterios que deben ser observados para identificar a un órgano constitucional autónomo a diferencia de una gran cantidad de organismos que gozan de cierta autonomía técnica o funcional, pero que no pueden ser catalogados con esa categoría, las cuales se transcriben a continuación:

“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder,

evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete."¹¹²

112 Véase Jurisprudencia. Tesis P./J. 20/2007. *Semanario de la Federación y su Gaceta*. Novena

“Órganos Constitucionales Autónomos. Sus características. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 32/2005. —Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. —22 de mayo de 2006. —Unanimidad de ocho votos. —Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. —Ponente: Juan N. Silva Meza. —Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. —México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871, Pleno, tesis P. /J. 12/2008; véase ejecutoria en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 912.”¹¹³

Para nuestro máximo tribunal, las características de los órganos constitucionalmente autónomos son:

Estar establecidos directamente por la CPEUM;

Mantener relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado;

Contar con autonomía e independencia técnica, funcional y financiera, y

Ostentar atribuciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

De tal suerte que dentro del sistema jurídico mexicano los órganos constitucionales autónomos son aquellos a los que la CPEUM les ha confiado alguna actividad directa e inmediata del Estado, con el fin de perfeccionar la distribución de funciones por una exigencia político social, bajo la idea del equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando de esta forma la teoría tradicional de la división de los poderes del Estado, la cual se ve enriquecida con estos órganos. Los órganos constitucionales autónomos no se encuentran subordinados a otros poderes, gozan de completa independencia y autonomía con respecto a éstos, con los cuales se coordinan y se constituyen como un contrapeso eficiente del control constitucional.

El Poder Legislativo, antecedentes y órganos que lo integran en México

Al Poder Legislativo en el mundo se le denomina de diversas maneras, ya sea como Parlamento, Congreso, Asamblea, Cortes, etc.; en México nuestra constitución se refiere a él como: Congreso General (artículos 50, 75 párrafo segundo y 78 fracción

¹¹³ Véase Jurisprudencia. Tesis P./J. 12/2008. *Semanario de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XXVII, Febrero 2008, pág. 1871.

IV); Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 70 párrafo primero); Congreso Constitucional (artículos transitorios originales primero y decimosexto); en otras ocasiones sólo lo llama Congreso (en el epígrafe de las secciones I y III del Título Tercero); y la forma en que la norma fundamental se refiere a él de manera más frecuente es como Congreso de la Unión (la constitución le da dicha denominación en más de cuarenta artículos, así como en diversas partes de ellos).

Sin embargo, sea cual sea el nombre o denominación con el que se le conozca, el Poder Legislativo es en la actualidad un órgano representativo del pueblo de un Estado, situación que no se dio en su nacimiento ya que en un principio únicamente se encontraban representadas en él las clases dominantes, sin embargo, posteriormente se abre “dicha institución a personas provenientes de diferentes estratos sociales” (Pedroza de la Llave, 2003).

El órgano legislativo surge en la baja Edad Media (800 a 1200 d.C.), cuando prevalece el feudalismo y el poder del rey se debilitó por el surgimiento de las asambleas estamentales integradas por el clero, la nobleza, la milicia y los miembros de las ciudades, las cuales tenían la importante función de autorizar al monarca los gastos realizados en la guerra, así como consensuar los impuestos; a cambio, sus integrantes recibían privilegios y concesiones. De esta forma, nace el Parlamento Inglés, los Estados Generales Franceses, las Cortes Españolas y las Dietas Alemanas. Lo importante de estas asambleas es que en ellas se encontraban representadas las principales fuerzas políticas, sociales y económicas.

En el alta Edad Media (1200 a 1453 d.C.), decayó el sistema feudal y el poder del monarca se fortalece, surgiendo el Absolutismo, durante el cual las asambleas perdieron fuerza debido a la concentración del poder, cada vez más creciente, en el rey, además de que únicamente se reunían de manera esporádica. En ese momento, el monarca detenta todas las funciones del Estado.

En la Inglaterra medieval surgió la idea de establecer una norma suprema o básica que garantizara los derechos de las clases sociales con poder político o económico, lo cual se consolida “el 19 de junio de 1215 cuando el Rey Juan sin

Tierra, presionado por los clérigos y los barones, cansados de sus abusos del poder, firma la Carta Magna, que limitaba considerablemente la autoridad real” (Pérez de los Reyes, 2003). De esta manera, el Parlamento Inglés se impuso de forma paulatina al monarca, reuniéndose con mayor frecuencia y los pequeños y medianos propietarios que lo integran solicitan al Rey más derechos a su favor, limitando a la corona en el cobro indiscriminado de los impuestos. En 1642, con la Guerra Civil, el Parlamento se enfrenta a la Corona y Oliver Cromwell enjuicia a Carlos I bajo los cargos de tirano, traidor, homicida y enemigo público de la *Commonwealth*, condenándolo a muerte, siendo ejecutado el 30 de enero de 1649, instaurándose la República autoritaria, misma que fue encabezada por el mismo Cromwell pero que se desarticuló con su muerte, restableciéndose nuevamente la Monarquía en 1660.

Para 1688, Jacobo II inicia la sublevación conocida como la “Gloriosa Revolución”, cuya finalidad era recuperar las prerrogativas reales, sin embargo, es derrotado y desterrado, por lo que el Parlamento llamó a la hija de Jacobo II, María de Orange y a su esposo Guillermo “al trono inglés, pero con la condición de que suscribieran el documento denominado Bill of Rights en 1689, en el cual reconocieron las conquistas del Parlamento” (Fix-Zamudio, 1994), entre las que se encontraban el derecho de establecer impuestos y fijar los derechos de propiedad.

En España, encontramos también instituciones precedentes del Parlamento moderno, en los diversos reinos en que se dividía la península en la Edad Media. En Castilla, por ejemplo, se les llamaba Cortes a las reuniones de los tres Estados del reino, el eclesiástico, la nobleza y el pueblo, los cuales eran convocados por el Rey para resolver los asuntos del reino, para revisar las leyes, para imponer las contribuciones, declarar la guerra o celebrar tratados. En Cataluña esas reuniones recibían el nombre de Congreso General del Principado y en Aragón se les conocía como las Cortes, mismas que actuaron con mayor independencia en relación al monarca, donde éste no tomaba ninguna resolución relacionada al pago de los impuestos, sin el acuerdo favorable de éstas.

Es digna de ser recordada la fórmula que pronunciaba el Gran Justicia que presidía las Cortes, rodeado de la nobleza, clérigos y Diputados de las villas, cuando coronaba a un monarca: “nos que cada uno somos tanto como vos, y todos juntos más que vos, os hacemos rey, si guardáis nuestros fueros y privilegios, et si non, non” (Bátiz V., 1999).

Por lo que respecta a Francia, la Monarquía se impuso sobre los otros poderes políticos, consolidándose de esta manera el autoritarismo del Rey, sin embargo, esta situación duró hasta la reunión de los Estados Generales convocados por Luis XVI en 1789 y que se transformarían en Asamblea Nacional al inicio de la Revolución Francesa, misma que culminó con la ejecución del monarca, proclamándose a su muerte la República, en la cual el órgano legislativo adquiere preeminencia sobre los otros poderes. Esta idea sería llevada a su máxima expresión por la Constitución Jacobina de 1793, donde se estableció el absoluto predominio del Gobierno de Asamblea sobre los otros órganos de poder.

De esta forma, en Inglaterra y Europa el Poder Legislativo adquiere gran fuerza, pero sin el dominio absoluto del gobierno de asamblea, puesto que depende de la colaboración de los poderes Judicial y Ejecutivo; donde este último, en los sistemas parlamentarios se divide en dos, desarrollando el monarca o presidente las funciones representativas, protocolarias y ceremoniales, quedando a cargo del gobierno un Primer Ministro que depende del Poder Legislativo, tanto por su nombramiento como para su deposición.

Mientras todo lo anterior acontecía en Europa, en los Estados Unidos de Norte América la Constitución de 1789 introduce “una nueva forma de gobierno, el régimen presidencial, en el cual se pretende un equilibrio entre los órganos del poder, de acuerdo con las enseñanzas de Carlos Luis de Scondat, Barón de la Brède y Montesquieu, sobre la división de los propios poderes” (Fix-Zamudio, 1994, pág. 16).

La división de poderes es para los norteamericanos esencial para garantizar la vida democrática del Estado, ya que consideraban que al dividir las funciones de

gobierno se impedía la concentración del poder en un solo hombre, además, con ello se establece un sistema de equilibrio entre los órganos de gobierno, donde “el Poder Ejecutivo estaba en poder de un Presidente cuya selección, según la intención y el diseño de los *framers* (autores de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América), debía estar aislada tanto de las mayorías populares como del control del Congreso” (Dahl, 2003). En el régimen presidencial las funciones del Jefe de Estado y Jefe de Gobierno se reúnen en el Presidente de la República, el cual es electo popularmente, ya sea en forma directa o indirecta y tiene la facultad de nombrar y remover a sus colaboradores, en ocasiones sujetos a ratificación del órgano legislativo, pero sin depender de él.

Los países que conformaban las colonias de España y Portugal en América, una vez que adquieren su independencia, se inspiran en la constitución norteamericana y también adoptan de manera formal el régimen presidencial, sin embargo, debido al marcado arraigo de la tradición autoritaria, estas modificaciones al régimen de gobierno y a la estructura del poder pronto derivaron en el caudillismo, predominantemente militar, razón que determina la supremacía del titular del Poder Ejecutivo sobre los poderes Legislativo y Judicial, aun cuando formalmente las constituciones establecían un amplio predominio del Congreso.

Esta situación se dio en México durante el siglo XIX, ya que el marco jurídico constitucional se basaba en el principio de división de poderes, donde se le otorgaba preeminencia al Poder Legislativo sobre los otros órganos de gobierno, así lo expresó Emilio Rabasa (1912) en su obra clásica *La Constitución y la Dictadura*, donde reconocía que el Ejecutivo disponía de mecanismos fuera del orden normativo que le daban superioridad frente al Legislativo, pero no así dentro del orden constitucional:

“Fuera del orden legal, el presidente reúne los elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha con el Congreso; dispone materialmente de la fuerza pública, cuenta con el ejército de empleados que dependen de él, tiene de su parte el interés de los que esperan sus favores, y arrastra por lo común, las simpatías

populares, que sólo en momentos de agitación intensa gana la personalidad colectiva y casi anónima de una asamblea legislativa; pero dentro del orden constitucional, que es el que debemos de tomar en cuenta al examinar la formación del gobierno, la superioridad del Congreso es indiscutible”

Este argumento también es sostenido por el constituyente Félix F. Palavicini (1938) en su libro *Historia de la Constitución de 1917* donde señala, en relación con la Constitución de 1857, que “los constituyentes temieron mucho que estuviésemos expuestos a caer en un absolutismo central, y de ahí que fortaleciesen el régimen federativo, y que, dando aparentemente al Ejecutivo Federal todas las atribuciones, tuvieron la precaución de someterlo completamente a las decisiones del Congreso, con lo que, si bien el peligro centralista disminuía, en cambio al Ejecutivo se le quitaba toda fuerza y toda autoridad, dejándolo a la merced de las fluctuaciones de la opinión de las Cámaras”.

Por lo anterior, el primer jefe del ejército constitucionalista el General Venustiano Carranza en su mensaje del primero de diciembre de 1916 ante el Congreso de Querétaro, solicitó establecer jurídicamente en la constitución un Presidente fuerte, ya que consideraba que “el Poder Legislativo, por la naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros poderes, está dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permiten estorbar o hacer embarazoso y difícil la marcha del Poder Ejecutivo” (Diario de los debates del Congreso Constituyente de Queretaro 1916-1917, 1924).

Durante el siglo XIX en Europa predomina el órgano legislativo sobre los otros poderes del Estado, fue la época de oro del parlamentarismo, sin embargo, ya en el siglo XX sobre todo después de la primera guerra mundial la fuerza del poder Legislativo decae, aún en los países que estuvieron al margen de “los regímenes autoritarios y esta situación se advierte también en la segunda posguerra, no obstante la derrota del fascismo y del nacional socialismo” (Fix-Zamudio, 1994). En la segunda mitad del siglo XX se acrecentó la intervención del Estado en la economía con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los sectores

sociales más desprotegidos, propiciando la redistribución de los bienes y servicios, así como la creación de las instituciones de seguridad social, dando nacimiento al “Estado Social”, “Estado Benefactor” o “Estado de Bienestar”.

En el “Estado Social” predomina el Poder Ejecutivo sobre los otros poderes, toda vez que cuenta con los instrumentos necesarios para realizar las actividades de justicia social; por su parte, el órgano legislativo colabora con el propio Ejecutivo, pero al mismo tiempo se transforma diversificando sus funciones, de tal manera que la función de crear leyes ya no es su atribución de mayor trascendencia sino las actividades de control y fiscalización sobre los demás poderes, funciones que le permiten reposicionarse.

En la actualidad, los gobiernos tienden a concentrar en el Presidente o Primer Ministro el poder, pero a diferencia de los monarcas autoritarios del pasado, su cargo proviene de la voluntad popular, expresada ya sea de manera directa, cuando el titular del Poder Ejecutivo es electo directamente por el pueblo e indirecta cuando el Primer Ministro es el líder de la mayoría del Parlamento, misma que se puede conformar con un sólo partido o una coalición de partidos; además, la función del titular del Poder Ejecutivo se encuentra limitada tanto en el tiempo como por el ejercicio de las facultades que detentan los otros órganos del poder, así como por los factores políticos, económicos y sociales de cada país.

La CPEUM señala en su artículo 50 que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General y establece el sistema bicameral de la siguiente manera:

“Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.”

Desde la Constitución de 1824, el Poder Legislativo en México fue depositado en un Congreso General, compuesto por dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, con lo que se instauró el sistema bicameral, el cual sólo se vio interrumpido por la Constitución de 1857, que estableció un Congreso General compuesto por una sola cámara, la de Diputados, situación que perduró hasta el

año de 1874 en que se reformó la constitución y se volvió a instaurar el Senado, desde entonces el Poder Legislativo en México conserva el sistema bicameral.

El federalismo es el principal argumento para instaurar un Poder Legislativo bicameral en México, debido a que en principio la Cámara alta o Senado se crea para tutelar los intereses de las partes integrantes de dicha federación. Tal situación la encontramos en muy diversos países, como en el caso de los Estados Unidos de América, donde el Congreso se integra por una Cámara de Representantes y por el Senado, el cual representa a los Estados de la Unión con dos senadores por entidad.

Así, la mayoría de los países con una forma de gobierno federal y aun los que no, cuentan con un Poder Legislativo dividido en dos cámaras, donde la segunda cámara viene a ser un elemento que balancea y equilibra las tendencias políticas de la otra cámara, “tiene el papel de momento de reflexión en la actividad decisoria del Parlamento” (Bobbio, Matteucci, & Pasquino, 2002).

La facultad del Senado mexicano de representar y tutelar los intereses de las entidades federativas, tiene su origen en la Constitución de 1824 que establecía:

“Artículo 25.- El Senado se compondrá de **dos senadores de cada Estado**, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años” (Tena Ramírez, 1997).

Mientras que los diputados eran electos directamente por el pueblo, el Senado se integraba por miembros electos por las legislaturas de los Estados y por ello se dice que esta cámara representa sus intereses, además de que las entidades federativas se encontraban representadas de manera igualitaria con dos senadores por Estado sin importar el número de población o la extensión territorial de cada uno de ellos.

Esta representación que se ha atribuido al Senado mexicano se ha visto cuestionada últimamente a raíz de la inclusión de los senadores de representación proporcional, la cual tuvo como origen la reforma constitucional realizada al artículo 56, misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto

de 1996; con esta reforma se introdujo al sistema constitucional mexicano a los senadores plurinominales, los cuales son electos mediante el sistema de lista votada en una sola circunscripción plurinomial nacional y por tanto no representan a ninguna Entidad Federativa.

Por otro lado, resulta interesante la situación que tuvo el Senado de la República Mexicana en las diferentes Constituciones que estuvieron vigentes durante el siglo XIX, toda vez que este órgano legislativo estuvo presente en las constituciones federales de 1824 y 1847, también fue considerado como parte del Congreso de la Unión en las constituciones centralistas de 1836 y 1843, pero fue suprimido en la Constitución federal de 1857 para ser restablecido diecisiete años después en 1874.

El actual texto del artículo 40 de la constitución, establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental. La constitución adopta el principio de división de poderes, entendiendo que el poder es uno y que pertenece al Estado en su conjunto, el cual se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y por lo que hace al campo de estudio de esta investigación, la Constitución de 1917 señala en su artículo 50 que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos cámaras una de Diputados y otra de Senadores.

Los artículos 51 y 52 de la CPEUM señalan que los diputados representan a la Nación, duran en su encargo tres años y que la Cámara de Diputados se integra por 500 diputados, de los cuales 300 son uninominales y 200 son plurinominales, así mismo establecen que por cada diputado se elegirá un suplente:

“Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.”

“Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación **mayoritaria relativa**, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y **200 diputados** que serán electos según el principio de **representación proporcional**, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.”

Asimismo, los artículos 56 y 57 de la CPEUM señalan que el Senado de la República se integra por 128 senadores: 64 uninominales, dos por cada Estado de la República; 32 de primera minoría, uno por cada entidad, así como 32 plurinominales, renovándose en su totalidad cada 6 años y por cada senador se elegirá un suplente:

“Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación **mayoritaria relativa y uno** será asignado a la **primera minoría**. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de **representación proporcional**, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.”

“Artículo 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.”

La constitución hace una diferenciación entre el Congreso General y las cámaras en que éste se divide. Así, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General y éste es un órgano diferente a las cámaras que integran al Poder Legislativo. Ahora bien, cuando el Congreso General ejerce sus funciones constitucionales sesiona en la Cámara de Diputados, según lo

establece el artículo 5 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM):

“Artículo 5. ...

...

2. **Cuando el Congreso sesione** conjuntamente, lo hará en el recinto que ocupe la **Cámara de Diputados** y el Presidente de ésta lo será de aquél.”.

Cuando el Congreso General se reúne en sesión conjunta con la participación de ambas cámaras que lo integran para tratar los asuntos anteriormente señalados, conforme al artículo 8 de la LOCGEUM, se requiere el quórum que para cada una de las cámaras se dispone en el primer párrafo del artículo 63 constitucional, esto es de un cincuenta por ciento más uno de sus miembros:

“Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, **de más de la mitad del número total de sus miembros**; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto...

...”

Podemos decir que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General el cual se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. El Congreso General puede sesionar como un solo órgano en los casos establecidos por la constitución y la ley, o bien el funcionamiento del Poder Legislativo se lleva a cabo mediante el ejercicio de las atribuciones que le otorga el orden jurídico a cada una de las cámaras. Por otro lado, cuando el Congreso de la Unión y sus cámaras se encuentran en período de receso, se instala una Comisión Permanente que se encarga de los asuntos que expresamente le confiere la CPEUM:

“Artículo 78. Durante los **recesos** del **Congreso** de la Unión **habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros** de los que **19** serán **Diputados y 18 Senadores**, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

...

I a VIII...”

El artículo 117 de la LOCGEUM señala cuándo y dónde debe de sesionar la Comisión Permanente:

“Artículo 117.

1...

2. La **Comisión Permanente celebrará sus sesiones** correspondientes al **primer receso de cada año** de la Legislatura en el recinto de la **Cámara de Diputados**, y en el **segundo receso**, en el recinto de la **Cámara de Senadores.**”

El año legislativo corre del primero de septiembre al treinta y uno de agosto del año siguiente, y cada año tiene dos períodos ordinarios de sesiones los cuales inician, el primero a partir del uno de septiembre (con la reforma constitucional en materia político electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, se establece una excepción cuando el Presidente de la República inicie su encargo, el año legislativo correrá a partir del primero de agosto),¹¹⁴ y el segundo a partir del primero de febrero; el primer periodo ordinario de sesiones podrá extenderse hasta el quince de diciembre, excepto cuando el Presidente de la República inicia su encargo constitucional, año en el cual el primer período ordinario de sesiones puede concluir hasta el treinta y uno de diciembre y el segundo período ordinario de sesiones no puede extenderse más allá del treinta de abril.

¹¹⁴ De conformidad con el artículo Décimo Quinto Transitorio las reformas al artículo 65 entrarán en vigor a partir del primero de diciembre de 2018.

En resumen, podemos señalar que el Poder Legislativo en México está compuesto por cuatro órganos a saber: Congreso General, Cámara de Diputados, Senado de la República y Comisión Permanente; estos cuatro órganos desempeñan las facultades y atribuciones que la CPEUM y las leyes le otorgan a este Poder del Estado.

El Derecho Parlamentario

El *Diccionario de la Lengua Española* (2001) define el concepto “parlamentario” de la siguiente manera: “perteneciente o relativo al Parlamento judicial o político. Persona que va a parlamentar. Ministro o individuo de un parlamento”. Asimismo, define parlamentar como: “dicho de una o de varias personas: hablar o conversar con otras”. La relación entre parlamento, parlamentar y hablar resulta evidente, ya que hablar es razonar en voz alta, expresando nuestras ideas, pensamiento y sentimientos a los que escuchan.

Es principalmente en el Poder Legislativo en donde sus integrantes, para ejercer las facultades y atribuciones que el ordenamiento jurídico les establece, requieren hablar, discutir, deliberar, exponer sus ideas, sus convicciones y sus argumentos; “la necesidad de hablar para llegar a acuerdos, es la exigencia connatural al hombre de discutir, debatir ideas y comunicarse con los demás, supuesto un fin común en las sociedades y las acciones y determinaciones para alcanzar ese fin común requieren un espacio, físico y social en el que se acuerden y se implanten. Ese ámbito es el Parlamento” (Bátiz V., 1999). Por su parte, Norberto Bobbio (2002) nos dice que el Parlamento puede definirse como:

Una asamblea o un sistema de asambleas en cuya base hay un principio representativo, variadamente especificado, que determina los criterios de su composición. Esta o estas asambleas son titulares de atribuciones funcionales distintas, pero caracterizadas todas por un común denominador: la intervención (directa o indirecta, o muy relevante) en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas a fin de garantizar su correspondencia con la voluntad popular.

Bobbio (2002) considera que con el concepto Parlamento se designa a las asambleas que pueden ser denominadas de diferentes maneras, asimismo, refiere que las asambleas tienen una estructura colegiada organizada y se basan en el principio igualitario de sus integrantes, los cuales generalmente son electos por la ciudadanía a quien representa, decimos generalmente porque todavía existen en algunos países legisladores que son designados por el Poder Ejecutivo o se integran a estas asambleas por haber ocupado la Presidencia de la República. Por otro lado, este autor considera que los parlamentos son instituciones con gran variedad de funciones “todas estas variadas actividades pueden ser comprendidas en el cuadro de las cuatro funciones parlamentarias fundamentales: representación, legislación, control del Ejecutivo y legitimación”.

En nuestro país, un sector de la doctrina mexicana ha considerado que es erróneo hablar de un Derecho Parlamentario, toda vez que México tiene un sistema de gobierno presidencial, sin embargo, en los últimos años, es decir, a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, se habla cada vez más frecuentemente de un Derecho Parlamentario, considerando el concepto no como un sistema de gobierno, sino asemejándolo al órgano de gobierno que realiza la acción de parlamentar, para dar cumplimiento a las atribuciones que la constitución y las leyes le encomiendan, funciones que se desarrollan en el Congreso, Parlamento, Asamblea, Cortes, Dietas, etc. Aquí, el problema se centra en lo que Ludwig Wittgenstein (2003) denomina “juego del lenguaje” el cual es un conjunto de palabras y expresiones asociadas con determinadas actividades, donde el significado de las palabras cambia de un juego del lenguaje a otro, toda vez que el significado de los conceptos está dado por la actividad del lenguaje, que dota a los signos de vida cuando se les usa. “Una y la misma palabra opera de manera distinta en diferentes juegos del lenguaje” (Tomasini B., 2003).

Por ello, consideramos que el concepto parlamentario es válido para referirse al miembro del órgano legislativo, así como a la función que dentro del mismo éste desarrolla, además de que diversos tratadistas, aún en sistemas de gobierno

presidenciales, han acogido la denominación de Derecho Parlamentario en diversos artículos, obras, conferencias, congresos, seminarios, diplomados referentes a esta disciplina que se encarga de estudiar desde un punto de vista jurídico al Poder Legislativo.

El Derecho Parlamentario no puede darse más que dentro de un sistema constitucional y en muchas ocasiones se le considera que es parte de éste, ya que incluye el estudio de la organización y funcionamiento del Poder Legislativo. Sin embargo, los defensores del Derecho Parlamentario como una rama independiente del derecho constitucional, defienden su punto de vista partiendo de la base de la existencia del Derecho Administrativo, que regula la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, por tal razón, consideran que no hay argumento válido para negar que otro de los poderes del Estado, como lo es el Poder Legislativo, no pueda ser objeto de estudio del Derecho Parlamentario: “es perfectamente legítimo afirmar la existencia del Derecho Parlamentario como rama jurídica dotada de principios y caracteres específicos” (Santaolalla L., 1990).

Susana Pedroza de la Llave (2003), define al Derecho Parlamentario como “la rama del derecho constitucional que estudia y regula la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos y funciones del Congreso Mexicano, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales”. Esta autora remarca que el Derecho Parlamentario tiene como base el derecho constitucional y considera que su objeto de estudio son los elementos esenciales que le dan vida al Poder Legislativo.

Su parte, Bernardo Bátiz (1999) lo define como “el conjunto de normas que regulan la actividad del órgano legislativo, llamado comúnmente Parlamento y denominado, en la tradición mexicana y en las leyes vigentes Congreso de la Unión cuando se hace alusión al Poder Federal, o Congreso Local, cuando la referencia se hace al Poder Legislativo de los Estados de la Federación”. Este autor al definir al Derecho Parlamentario hace una defensa del mismo, en el sentido de que éste no se circunscribe únicamente a los órganos legislativos denominados parlamentos,

sino que el sujeto de estudio son los órganos legislativos en general, independientemente de su denominación o de su competencia, como es el caso del Estado federal donde existen órganos legislativos que tienen competencia en todo el territorio del Estado y órganos legislativos locales que tienen competencia en parte del territorio de ese Estado.

Cecilia Mora-Donatto (2001) después de reflexionar sobre las dificultades para definir cualquier rama del derecho y que tal definición sea universalmente aceptada, señala que el Derecho Parlamentario es:

El conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas éstas como órganos que asumen la representación popular en un Estado Constitucional y cuya importancia gira en torno a una determinada institución que encarna el concepto de soberanía popular. Pero no basta que la misma se llame Parlamento lo decisivo de esta institución es que la misma representa de manera libre y democrática la voluntad de un pueblo. El Derecho Parlamentario, en consecuencia, tiene como objeto de estudio, al órgano investido de la representación social de un Estado, las normas que lo regulan y la amplia serie de disposiciones que rigen el comportamiento de los sujetos que intervienen en los diversos procesos legislativos.

Para esta autora el Derecho Parlamentario tiene como ámbito de estudio al Poder Legislativo, tanto su organización como su funcionamiento, destacando en la definición que éste es el órgano de gobierno que representa la voluntad popular y, por tanto, la representación social del Estado.

Para Fernando Santaolalla (1990) el Derecho Parlamentario es el “conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras Parlamentarias entendidas como órganos que asumen la representación popular de un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas” (pág. 30). Este autor considera que si el derecho administrativo es un conjunto de normas que rigen el comportamiento de los sujetos y de las instituciones que conforman la Administración Pública de un país, es decir, del Poder Ejecutivo, el Derecho Parlamentario es la rama jurídica dotada de principios y caracteres

específicos que se refiere a los principios, normas y actos que afectan la organización y funcionamiento del Poder Legislativo.

Para Francisco Berlín Valenzuela (1993) el Derecho Parlamentario es:

“El conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político”.

Este autor introduce en la definición de Derecho Parlamentario nociones sociológicas y axiológicas que integran la materia normativa, al señalar que es un conjunto de normas que regulan las acciones de los parlamentos, considerando éstas de manera general ya que incluye todas las funciones que dentro del Poder Legislativo se desarrollan; también comprende una noción sociológica al señalar que estas normas regulan las relaciones de los parlamentos, en el sentido amplio del concepto, con los otros poderes del Estado, con los partidos políticos como entidades de interés público y con la ciudadanía, ya sea de manera individual o en las diferentes formas como ésta se organiza; y por último, considera la noción axiológica al establecer la existencia de valores y principios, que deben ser respetados y deben de estimular las funciones de la institución, por haber sido creado por el pueblo.

Javier Orozco Gómez (1998), en el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, señala que:

“En los estudios de especialistas, se está tratando de implantar la denominación Derecho Parlamentario en lugar de derecho legislativo, a fin de lograr la autonomía de la materia. El término parlamentario abarca todos los ámbitos de acción de un miembro de un órgano legislativo, y no sólo su función de elaborar leyes. Lo anterior permitiría utilizar el término parlamento como género de los órganos legislativos y por consecuencia, el de parlamentario refiriéndose a los miembros del mismo. En México, si bien el término parlamentario aún no cuenta con la penetración debida, porque se

considera un vocablo propio del tipo de régimen del mismo nombre, se emplea para referirse a los miembros de los distintos órganos legislativos que existen en el país. Así, en cuanto a los integrantes del Congreso de la Unión, ya sea Diputados o Senadores;... y los Diputados de los Congresos Locales, se les puede denominar por esta voz”.

Este autor, en primer término, nos habla de la tendencia que se ha venido dando en los últimos años para lograr la autonomía del Derecho Parlamentario; en segundo lugar, nos señala que el concepto parlamentario se refiere tanto al miembro que integra el órgano legislativo como a la función que éste desarrolla; como tercer aspecto considera que el término parlamentario no se debe limitar a la función de elaborar leyes sino que es mucho más amplio, ya que la palabra parlamentario abarca todas y cada una de las actividades que pueden desarrollar los integrantes de un Parlamento, Congreso, Cámara o Asamblea y no únicamente a la actividad propiamente legislativa, referida ésta a la creación, modificación, derogación y abrogación de leyes; por último, al igual que Bernardo Bátiz, considera que el vocablo parlamentario se refiere a todos los integrantes del Poder Legislativo, sea éste local o federal.

De tal suerte que el Derecho Parlamentario abarca todas las funciones que se desarrollan en el Poder Legislativo, es decir, abarca las atribuciones legislativas, de representación, de control, las político-administrativas y las jurisdiccionales. Algunos autores consideran que los miembros que integran el órgano legislativo o Parlamento tienen como principal atribución la de representación, toda vez que esta función es preliminar a las otras, porque sobre ella se basan las demás funciones que lleva a cabo el Parlamento, por lo que se considera como la base del principio de la soberanía popular; también los parlamentos transmiten demandas y exigencias sociales, pero también se manifiestan el consenso y el disenso del actuar gubernamental; por otro lado, la actividad legislativa es ciertamente la más típica en los parlamentos modernos, de ahí que éstos son denominados como “el Poder Legislativo”; por último, la función de control, sobre los demás poderes pero principalmente sobre el Poder Ejecutivo, se ha convertido en una de las atribuciones

primordiales de los parlamentos modernos, función que le ha venido a dar un mayor peso específico dentro del ámbito político.

Una atribución que vienen a cumplir los parlamentos y que no se encuentra dentro de sus funciones tradicionales, pero que resulta de gran trascendencia para la vida política de los Estados y que es la base de la competencia democrática entre los partidos políticos, es la de representar de manera institucional las diferentes fuerzas políticas existentes y servir de canal de expresión de sus ideologías; esta función Norberto Bobbio la denomina como: “de regulación de la competencia política” (Bobbio, Matteucci, & Pasquino, 2002). De esta manera las competencias democráticas entre los partidos no son encuentros a morir, ya que aún aquellos partidos que pierden en las elecciones, si alcanzan determinado porcentaje de votación tendrán presencia y voz en el Parlamento.

De tal suerte que la actividad parlamentaria abarca el ejercicio de todas aquellas facultades o atribuciones que la constitución, las leyes, los reglamentos y demás disposiciones jurídicas le otorgan al Poder Legislativo y a los cuatro órganos que lo integran. Además, el término “parlamentario” en sentido amplio se aplica en referencia a todo aquel miembro del órgano de gobierno de un Estado que tiene como función primordial la de legislar, independientemente de su denominación, estructura, integración y organización, la cual cambia de un Estado a otro.

Por último, también es común utilizar el término parlamentario en función de la pertenencia al ámbito del Poder Legislativo y así podemos hablar de “los usos, prácticas y costumbres parlamentarias” (Pedroza de la Llave, 2003), las cuales se desarrollan en el quehacer cotidiano de los integrantes del órgano parlamentario.

De las definiciones de Derecho Parlamentario que acabamos de analizar podemos decir que esta rama del Derecho cuenta con los siguientes elementos:

El Derecho Parlamentario es un conjunto de normas;

El objeto de estudio del Derecho Parlamentario es el órgano legislativo en quien se deposita la voluntad popular, así como sus integrantes;

Las normas del Derecho Parlamentario regulan la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, sea cual fuese el nombre que éste tenga en un Estado determinado, abarcan todos sus ámbitos de acción y no sólo la función legislativa, y

El Derecho Parlamentario comprende las relaciones de este órgano, que asume la representación popular de un Estado de Derecho constitucional y democrático, con los otros órganos del Estado, con los demás factores reales de poder y con la ciudadanía.

De las anteriores consideraciones podemos concluir que el Derecho Parlamentario es el conjunto de normas que regulan la organización, integración y atribuciones del órgano legislativo en el que se deposita la representación y voluntad popular en un Estado de Derecho, comprendiendo tanto sus funciones legislativas como las no legislativas, así como las relaciones que necesariamente debe tener con otros órganos del Estado, los partidos políticos y la sociedad.

El Derecho Parlamentario tiene como fuente directa la constitución y aun cuando toma principios de otras disciplinas jurídicas “por su importancia y por su objeto debe ser considerado como autónomo, porque éste se rige por reglas y principios propios” (Pedroza de la Llave, 2003). Este punto de vista que considera al Derecho Parlamentario como autónomo se basa en primer lugar en el método comparativo, al establecer que existe un Derecho Administrativo que tiene como objeto de estudio el “conjunto de normas que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares” (Acosta R., 1990), y que esta rama del derecho ha alcanzado esa autonomía. Por tal razón el Derecho Parlamentario encargado del estudio de las normas que regulan la organización, atribuciones y funcionamiento del órgano legislativo debe también ser autónomo.

La peculiaridad del sujeto sobre el que versa (el Parlamento) y el abultado número de disposiciones que le afectan justifican que se dé entrada a esa rama, si se quiere

favorecer su deslinde y estudio. Al mismo tiempo, una detenida consideración de esta parcela constitucional permite apreciar en ella unos acusados rasgos jurídico-políticos, que la dotan de una especial fisonomía”.

En segundo lugar, refuerza la afirmación de que el Derecho Parlamentario es autónomo, el hecho de que los órganos, atribuciones y procedimientos son propios y exclusivos de las asambleas legislativas, de las instituciones representativas de la voluntad popular, es decir, del Poder Legislativo; el cual en México se integra por el Congreso General, sus cámaras, de Diputados y Senadores, así como la Comisión Permanente, en lo que se refiere al ámbito federal, y en el ámbito local por las Legislaturas locales, así como por la Legislatura de la Ciudad de México. Además, como ya lo señalamos, cada día se presenta con mayor frecuencia la impartición de cátedras universitarias, cursos, seminarios, conferencias, diplomados, masters, producciones de obras y artículos cuyo tema es el Derecho Parlamentario, considerando a éste como una rama autónoma del derecho.

En síntesis, en la presente investigación nos hemos de inclinar por la visión de los autores que hemos citado y considerar que el Derecho Parlamentario es la rama del derecho que tiene por objeto el estudio del Poder Legislativo y de los órganos que lo integran, tanto local como federal, que está constituido por un conjunto de normas jurídicas que tienen como finalidad el regular la organización, atribuciones y funcionamiento de la actividad parlamentaria que en este poder se desarrolla, en el sentido amplio que abarca tanto la función legislativa como la no legislativa, asimismo, regula las relaciones de este poder y sus órganos con los otros poderes federales y locales, con otras instituciones políticas y sociales, con los factores reales de poder y con la ciudadanía en general.

Control Político Parlamentario

La división de poderes y su separación tienen como objetivo principal que el gobierno de un Estado propicie el bien público temporal entre los gobernados, con pleno respeto de los derechos humanos, evitando el abuso del poder mediante el

control del poder por el poder mismo. De tal forma que la distribución de facultades entre diversos órganos de gobierno del Estado propicia que éstos se controlen mutuamente originando un sistema de pesos y contrapesos que equilibra el poder público.

El concepto control tiene muchos sentidos, para la Doctora Mora-Donatto (1998) “no tiene un significado unívoco, la acepción más exacta del mismo es la que entiende que éste es el vehículo más idóneo a través del cual se hacen las limitaciones del poder” (págs. 25-26). En virtud de que el concepto control tiene una pluralidad de significados, ha ocasionado en la doctrina y en la práctica un desacuerdo sobre lo que este concepto debe comprender. Para efectos de esta investigación entendemos por control parlamentario el control de tipo político que ejerce el Poder Legislativo a través del ejercicio de todas las atribuciones que el marco constitucional y legal le otorgan, a las cuales llamaremos actividades parlamentarias y cuyo objeto es la vigilancia, revisión, fiscalización e inspección de la acción general del gobierno.

El control parlamentario tiene como origen y fundamento el marco jurídico, ya que de ahí provienen las atribuciones que se le otorgan al Poder Legislativo para llevar a cabo ese control. En el periodo del Estado liberal, el Poder Legislativo tenía como principal actividad la de legislar. Durante el siglo XIX la Hacienda Pública fue el centro de atención de los congresos en el mundo; también durante este periodo la política exterior fue objeto del control parlamentario. Hoy por hoy la característica del Poder Legislativo, más que un poder legislador es un poder controlador, siendo el objeto notablemente más amplio en virtud de que también la actividad gubernamental se ha incrementado notablemente. “En el mismo sentido en el que se han ido aumentando las actividades del gobierno, también lo ha hecho el objeto del control parlamentario, pues creemos que casi ninguna de las actividades gubernamentales debería hoy permanecer al margen de dicho control” (Mora-Donatto, 1998).

El Poder Legislativo representa la voluntad popular, por ello este órgano de gobierno del Estado es el que cuenta con mayores facultades y atribuciones de control sobre los otros poderes en que se divide el gobierno de un Estado y aún sobre los órganos constitucionales autónomos. El Doctor Khemvirg Puente (2014) señala que “el control político es una de las características fundamentales de cualquier legislatura... la capacidad de control es, de hecho, la que permite identificar la capacidad real de una asamblea representativa para funcionar efectivamente en un régimen político democrático”.

El control político parlamentario que desarrolla el Poder Legislativo lo lleva a cabo a través del ejercicio de todas las atribuciones que el Derecho le otorga, Khemvirg Puente (2010) señala que “El Congreso es una institución política cuyas atribuciones, pero principalmente su origen representativo del interés general, le asignan tareas de control hacia los otros poderes del Estado”. Toda vez que se ha considerado que el Poder Legislativo es el órgano de gobierno que representa la voluntad del pueblo, la constitución y las leyes le han otorgado mayores instrumentos de control y fiscalización sobre los otros órganos de gobierno del Estado.

Es interesante mencionar que “si bien, el control parlamentario se ejerce a través de todas las actividades del parlamento, como desde hace tiempo venimos afirmando, ello no es obstáculo para entender que hay instrumentos en donde dicho control se percibe con una mayor nitidez” (Mora-Donatto, 2015). El principal de los mecanismos que utiliza el Poder Legislativo para ejercer el control político parlamentario ante los otros poderes y órganos constitucionales autónomos es, sin lugar a dudas, el proceso legislativo. Sin embargo, existen otros instrumentos en los que se observa de mejor manera el control político parlamentario como son los denominados controles financieros o económicos, los cuales se refieren a la atribución del Congreso en materia de deuda e ingresos, así como a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados mexicana para aprobar el Presupuesto de

Egresos de la Federación y revisar la Cuenta Pública, por medio de la Auditoría Superior de la Federación, órgano con autonomía técnica y de gestión.

Al respecto, el Doctor Khemvirg Puente (2014) señala:

Los congresos tienen a su disposición varias herramientas para vigilar al Ejecutivo, entre las que destacan las siguientes: el juicio político, las comisiones de investigación, el trabajo de escrutinio de las comisiones ordinarias, la recepción del informe de gobierno del Ejecutivo y las comparecencias de funcionarios del gobierno, la aprobación o ratificación de algunos funcionarios públicos, la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, la fiscalización de la cuenta pública, la pregunta parlamentaria y la aprobación de acuerdos parlamentarios para solicitar información al Ejecutivo.

Al aumentar las actividades del gobierno también aumentó el objeto del control político parlamentario, ya que todas las actividades gubernamentales que afectan la vida del ciudadano son objeto de este control, el cual debe versar primordialmente sobre la actividad ordinaria del gobierno y las administraciones, es decir, sobre las actividades que tienen que ver con la gestión de los recursos públicos.

Por todo lo anterior, consideramos que el control político parlamentario que ejerce el Poder Legislativo se desarrolla a través del ejercicio de todas las atribuciones que el marco jurídico le otorga, existiendo facultades en donde el control político parlamentario se percibe de manera más nítida, como: la creación de leyes; las de carácter económico como las relativas a la aprobación de los ingresos y egresos del gobierno; así como las de fiscalización de los recursos públicos.

Conclusiones

La CPEUM adopta el principio de división de poderes y somete a éstos al Derecho, otorgándoles atribuciones y limitándolos en su ejercicio, de tal forma que instituye el equilibrio entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial con el objeto de establecer un sistema de pesos y contrapesos. En la actualidad, la clásica división

de poderes se ha visto enriquecida con la creación de órganos constitucionales autónomos que tienen su fundamento en la constitución, que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado, sino que guardan con éstos relaciones de coordinación y desarrollan funciones primordiales del Estado en beneficio de la sociedad.

El Poder Legislativo en la actualidad es el órgano representativo del pueblo de un Estado, situación que no se dio en la antigüedad toda vez que en él únicamente se encontraban representadas las clases dominantes, por tal motivo representa la voluntad popular y en él se concentra el mayor número de atribuciones de control sobre los demás poderes del Estado y, aun, sobre los órganos constitucionales autónomos.

La CPEUM señala que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General el cual se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. El Congreso General puede sesionar como un solo órgano en los casos establecidos por la constitución y la ley, o bien, el funcionamiento del Poder Legislativo se lleva a cabo mediante el ejercicio de las atribuciones que le otorga el orden jurídico a cada una de las cámaras. Por otra parte, cuando el Congreso y sus cámaras se encuentran en periodo de receso, se instala una Comisión Permanente que ejerce las atribuciones que expresamente le confiere la constitución. De tal forma que el Poder Legislativo Mexicano se compone de cuatro órganos: Congreso General, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y Comisión Permanente, órganos que ejercen las facultades y atribuciones que el orden jurídico constitucional les otorga.

Derecho Parlamentario ha sido considerado en México, en los últimos años, como una rama autónoma del Derecho Constitucional y puede definirse como el conjunto de normas que regulan la organización, integración y atribuciones del Poder Legislativo, en el que se deposita la representación y voluntad popular en un Estado de Derecho, comprendiendo tanto sus funciones legislativas como las no

legislativas, así como las relaciones que necesariamente debe tener con otros órganos del Estado, los partidos políticos y la sociedad.

De tal suerte que el Derecho Parlamentario abarca todas las funciones que desarrolla el Poder Legislativo, es decir, las legislativas, las de representación, las de control, las político-administrativas y las jurisdiccionales. Además, el Poder Legislativo realiza una función de gran trascendencia para la vida política de los Estados que es la de representar de manera institucional las diferentes fuerzas políticas existentes y servir de canal de expresión de sus ideologías.

División de poderes tiene como objetivo principal evitar el abuso del poder mediante el control del poder por el poder mismo, de tal forma que la distribución de facultades entre los diversos órganos de gobierno del Estado propicia que éstos se controlen mutuamente originando un sistema de pesos y contrapesos que equilibra el poder público. Para efectos de esta investigación entenderemos por control parlamentario el control político que ejerce el Poder Legislativo a través del ejercicio de todas las atribuciones que el marco constitucional y legal le otorgan.

El Poder Legislativo representa la voluntad popular, por tal motivo este órgano de gobierno es el que cuenta con mayores facultades de control sobre los otros poderes en que se divide el gobierno de un Estado y aun sobre los órganos constitucionales autónomos. El control político parlamentario se ejerce a través de todas las actividades del parlamento, pero hay instrumentos en donde dicho control se percibe de mejor manera.

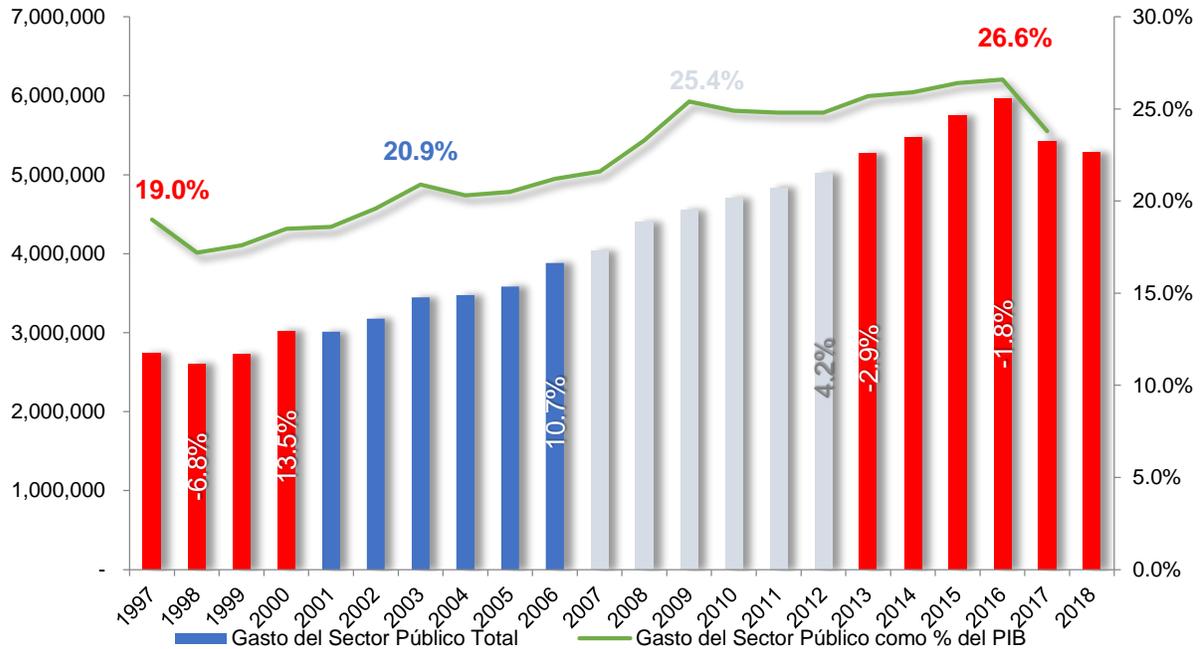
El principal de los mecanismos que utiliza el Poder Legislativo para ejercer el control político parlamentario entre los otros poderes y órganos constitucionales autónomos, es el proceso legislativo. Sin embargo, existen otros instrumentos en los que se observa de mejor manera el control político parlamentario como son los controles financieros y económicos, la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y revisar la Cuenta Pública, así como la aprobación o ratificación de algunos funcionarios públicos.

13. La Negociación Política del Presupuesto

El siguiente texto es un extracto del libro *La Negociación Política del Presupuesto en México, 1997-2012. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público*, el cual contiene datos y cifras actualizadas al periodo 2013-2018. La dinámica de negociación del presupuesto a partir del cambio de gobierno en diciembre de 2018 seguramente se modificará sustancialmente, en buena parte porque el nuevo ejecutivo federal contará con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. En esta investigación se analiza la política de negociación justo a partir de que el PRI pierde 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. La versión completa está disponible en www.integralia.com.mx.

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 726 mil millones a 5 billones 27 mil millones de pesos constantes, lo que representa un incremento en términos reales del 129 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.

Gráfica 1. Gasto del sector público total y como porcentaje del PIB, 1997-2018¹¹⁵ (millones de pesos constantes, 2018)



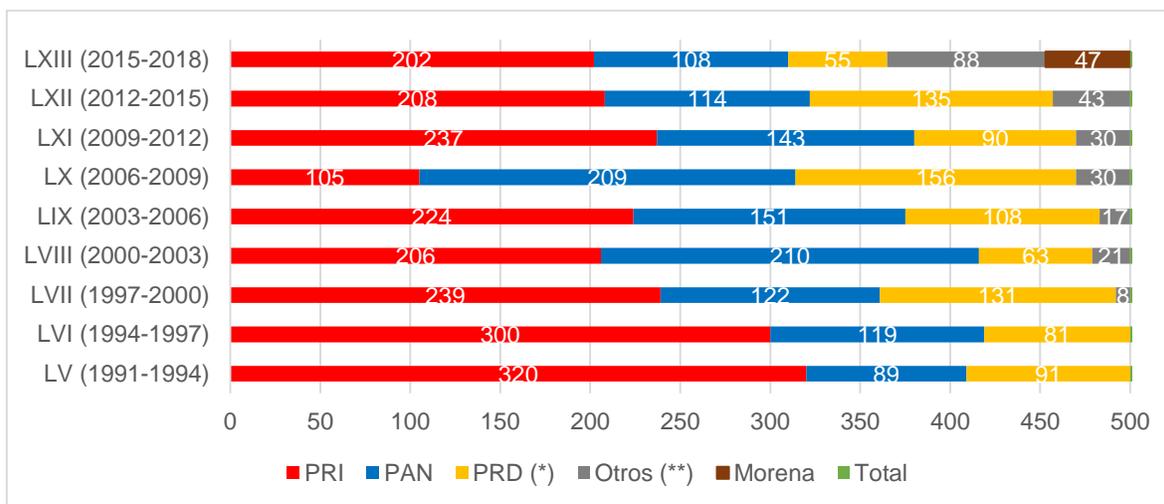
Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Información Económica, INEGI, Cuentas Públicas Federales y Presupuesto de Egresos de la Federación, SHCP. Para 2018 se utilizó el PEF 2018.

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. 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

¹¹⁵ 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, publicado por el en www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/.../Deflactores/Deflactores_PIB.xlsx (Fecha de consulta: 13 de julio de 2018, 2018=100).

Legislativo, adquiriendo éste último más incidencia en su aprobación.¹¹⁶ A medida que hay más pluralismo en el Poder Legislativo, se observa un mayor peso de prácticas de gestoría de recursos y más intercambios clientelares en la lógica de negociación del gasto público.

Tabla 1. Composición de la Cámara de Diputados por partido (1991-2018)



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. Fecha de consulta: 11 de julio de 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.

116 Según Alberto Díaz Cayeros y Beatriz Magaloni, 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 aquel propuesto por el Ejecutivo, mientras que después de este año empieza una mayor influencia de los diputados para modificar la propuesta del gobierno. "Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación", en *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, segundo semestre, 1998.

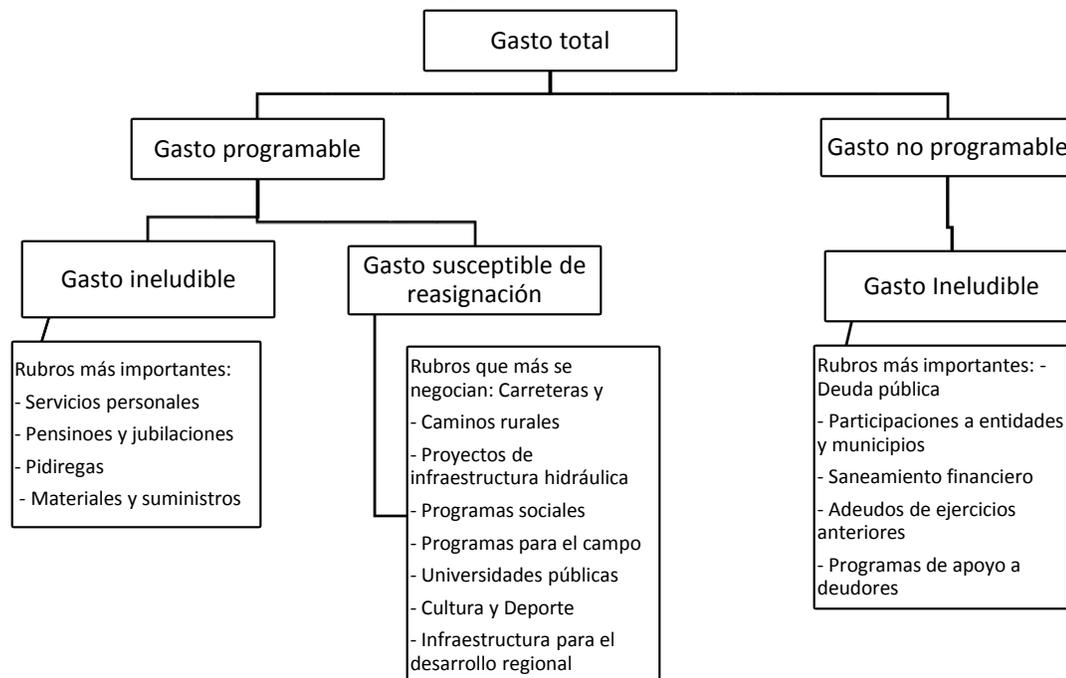
La negociación del presupuesto

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) así como el gasto federalizado transferido a las entidades y los municipios, consta de una parte ineludible –sueldos, pensión 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 financiero¹¹⁷ 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.

117 Guerrero, Juan Pablo y Mariana López. *Manual sobre la clasificación funcional del gasto público*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, 1997.

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 dar 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.¹¹⁸

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 diez 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 derivados 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.

118 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. Ver Humberto Petrei, *Budget and Control, Reforming the Public Sector in Latin America*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 1998.

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%
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%
Pro medio	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 sobre producción 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 así los niveles de deuda externa. Estas variables macroeconómicas reconfiguraron los ingresos del gobierno y limitaron la bolsa de negociación del PEF. De hecho, todo ello derivó en un ejercicio de reconfiguración del gasto público en el año 2015 para PPEF 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 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 NEGOCIABLE (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.¹¹⁹ Como los demás ramos generales, no está asignado a ninguna secretaría o institución¹²⁰, 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”¹²¹. 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 2018.¹²²

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)

119 CEFEP. El Ramo 23 en el Presupuesto de Egresos de la Federación. ¿Qué son las provisiones salariales y económicas? Cámara de Diputados LXIII Legislatura. Abril 2018.

120 En la práctica, es la SHCP la dependencia que se encarga de operar dicho Ramo 23 y los fondos que lo conforman

121 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”.

122 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.

coordinaba diversos estudios sobre el impacto de programas sociales y sus aspectos susceptibles de mejora; sin embargo, los legisladores prestaban poca atención y orientaban más sus decisiones por criterios políticos y de apoyo a grupos organizados. De igual manera, la Auditoría Superior de la Federación 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.¹²³

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-beneficio, 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 Legislativo.¹²⁴

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

123 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”*

124 En su tesis doctoral que analiza el proceso presupuestario en Argentina y México, Lorena Buzón 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. *President, Congress, and Budget-Making in Argentina and Mexico: the Role of Informal Institutions*. Ph.D Dissertation, Georgetown University, 2013, p. 267.

Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación (CIGPFD) por lo que realiza la concentración y prelación de PPis

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.¹²⁵ 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 lugar de evaluadores del presupuesto, como es su función de acuerdo con la Constitución.¹²⁶

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

125 Luis Carlos Ugalde, *The Mexican Congress: Old Player, New Power* Washington: Center for Strategic and International Studies, 2000.

126 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, ver Hallerberg, Mark, Carlos Scartascini y Ernesto Stein, eds., *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies at Harvard University, 2009.

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 estos 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 intercambios 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.¹²⁷ 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 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

127 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, Mark, Carlos Scartascini y Ernesto Stein, eds., *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies at Harvard University, 2009.

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.¹²⁸ 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

128 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, Mark, Carlos Scartascini y Ernesto Stein, eds., *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies at Harvard University, 2009.

fomentar el crecimiento económico, la seguridad pública y 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.

14. Un cambio de paradigma para la reforma electoral. Reflexiones a partir de la justicia electoral

La ruta de cambio y clave de la transición a la democracia en México ha sido la regulación electoral. Desde 1977, 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 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.

El momento en el que se escriben estas palabras, a escasos días de la jornada electoral del 1 de julio de 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 garantizar 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. Bajo 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 (LOPPE) 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 LOPPE (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 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 LOPPE modificó la integración 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 (LOPPE, 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. Este proceso ha tenido su última modificación con la reforma de 2014, con la que se 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 punto 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 diseño electoral. Si bien el derecho de acceso a los medios masivos de comunicación fue reconocido a los partidos políticos ya con la LOPPE 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 recibido. 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 la emisión de la 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 LOPPE). 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 Políticas 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), y 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 fisionomía 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 cargos de algunas deficiencias que aun 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 están demostrando que están pendientes algunos temas, o bien, que 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 federativa¹²⁹ 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, la diversidad que constriña 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. Hasta el momento, el 11% de los asuntos que recibieron las salas del TEPJF en relación con los procesos electorales de 2018 están relacionados con esta modalidad de

¹²⁹ García Pelayo, Manuel, *Obras completas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, t.II, P. 1630.

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 este.

Otro tema que ha sido 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 han presentado 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.

Al respecto, el Tribunal Electoral estableció que la manifestación de pertenencia a un género es suficiente para justificar la auto-adscripción 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 auto-adscripción. Por ello, sostuvo 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 lograra 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 no necesariamente la problemática que tienen las y los ciudadanos 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 fueron 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, desde la academia, desde los actores políticos, ciudadanía, y, por supuesto, 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. Finalmente, me parece fundamental escuchar a las autoridades electorales, por esto 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 estas 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.

15.El Congreso en la opinión pública

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 un cambio fundamental para el sistema político de nuestro país, ya que comenzó un periodo en donde 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 el presente 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 en el Congreso, es decir, la información precisa y veraz sobre su composición y responsabilidades. En segundo lugar, se agrupan indicadores referentes a la aprobación y/o evaluación ciudadana sobre el desempeño del Congreso. En tercero, se recuperan indicadores sobre ciertas valoraciones que ha manifestado la ciudadanía sobre el Poder Legislativo y, finalmente, se muestran indicadores de confianza institucional. Es importante mencionar que en varias ocasiones no es posible tener valores para las dos cámaras que conforman el 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 corresponden a las percepciones sociales sobre la Cámara de Diputados y en mucha menor proporción, a la de Senadores.¹³⁰ Sin lugar a dudas,

130 Al respecto véase: de la O, Felipe (2017). “La percepción de las y los mexicanos en el

dada la misión concreta del Instituto Belisario Domínguez y como elemento básico para la propia reflexividad que las y los legisladores del Senado, resulta importante corregir esta asimetría de información.

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, ya que es altamente probable que a mayor satisfacción con la democracia, los indicadores sobre el Poder Legislativo tiendan a resultados más positivos. Los siguientes apartados exponen los indicadores seleccionados para cada una de las dimensiones analíticas señaladas (conocimiento, aprobación, valoración y confianza). Es importante subrayar que, cuando la disponibilidad de los datos lo permita, se presentarán los resultados de manera diacrónica para conocer las tendencias y fluctuaciones históricas que ha tenido la opinión pública. Finalmente, se realizan algunas reflexiones en las que se subrayan inferencias sobre los datos recabados, así como el principal reto que tiene frente a sí el Congreso para mejorar la percepción ciudadana que se tiene sobre dicha institución.

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 en otros 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 han sido el crecimiento de la marginación y la pobreza. Aunque estos problemas no constituyen una

Congreso de la Unión”, *Cuaderno de investigación*, No. 37, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

responsabilidad directa para 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 constituye en sí mismo en un elemento contextual que permite aproximarse a una valoración general sobre la forma de gobierno y sus instituciones.

En el Cuadro 1 se pueden observar 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). En este mismo estadístico, se puede observar que apenas 8.5% de la población encuestada en Latinoamérica se encuentra muy satisfecha con la democracia y 18.5% respondió que se encuentra más bien satisfecha. Si se toma como valor de referencia el mayor tipo de satisfacción con la democracia (Muy satisfecho), se observa que son tres países centroamericanos quienes se destacan por este nivel de satisfacción, a saber, Nicaragua, Honduras y Costa Rica. Por el contrario, los tres países que tienen los valores más altos en la respuesta de Nada satisfecho 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. También se 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).

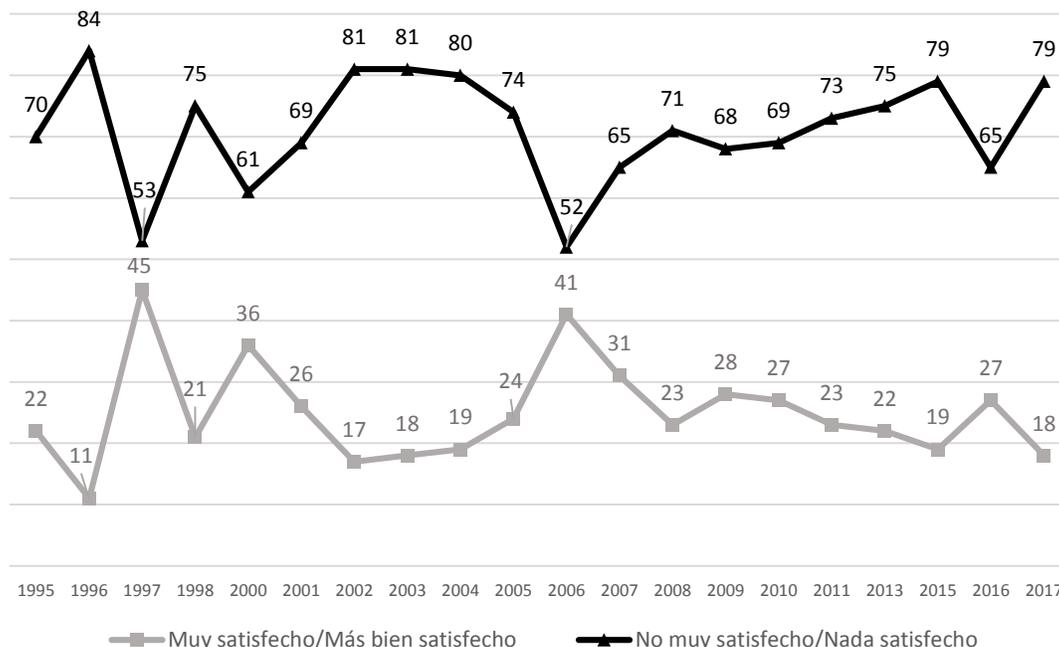
PAÍS	TIPO DE SATISFACCIÓN				
	Muy satisfecho	Más bien satisfecho	No muy satisfecho	Nada satisfecho	NS/NC
Brasil	1	11	26	57	6
México	1	17	44	35	4
Paraguay	1	22	57	14	5
Colombia	4	15	51	28	2
Chile	6	30	46	14	3
El Salvador	6	9	43	39	4
Perú	6	8	51	29	4
Argentina	7	30	44	17	2
Venezuela	8	14	28	48	2
Mediana AL **	8.5	18.5	42.5	22.5	4
Bolivia	9	25	44	17	4
Guatemala	9	16	42	24	9
Rep. Dominicana	11	21	39	26	3
Ecuador	11	39	39	9	1
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 sincrónico de este indicador para el caso mexicano. Para tener una mejor visualización de los datos se agruparon los valores correspondientes a cualquier tipo de satisfacción con la democracia (Muy satisfecho / Más bien satisfecho) y se realizó el mismo procedimiento con aquellos que se refieren a cualquier tipo de insatisfacción (No muy satisfecho / Nada satisfecho). De esta manera, se destaca que los valores que predominan en el periodo de 1995 a 2017 se refieren a la insatisfacción con la democracia. Los picos más altos de insatisfacción corresponden a los años de 1996, justamente un año antes a 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 en el que 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 periodo interesante corresponde al año 2006, en donde nuevamente la satisfacción con la democracia alcanza un pico alto con 41% de la población encuestada satisfecha con la democracia. Es importante notar que de ese año en adelante comienza una tendencia sostenida en el aumento de la insatisfacción con la democracia y, por consecuencia, una disminución en los valores referentes a la satisfacción.

El conocimiento sobre el Congreso

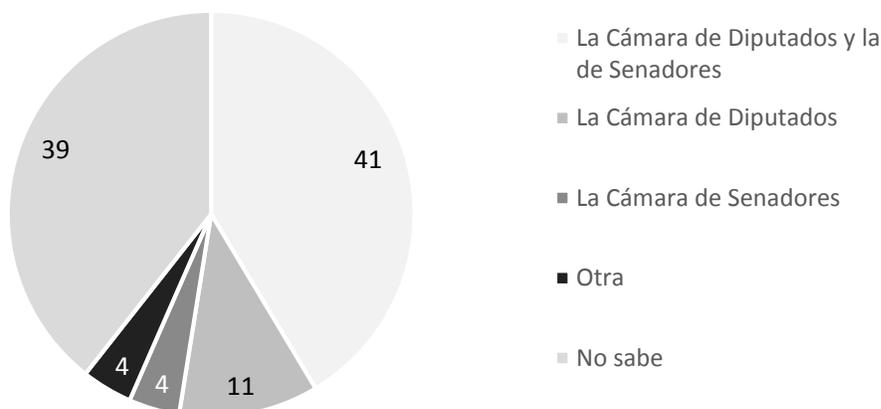
La dimensión analítica correspondiente al conocimiento se refiere a la información precisa y veraz que tiene la opinión pública, con la cual realiza valoraciones y evaluaciones bien fundamentadas con respecto a algo. De esta manera, si el conocimiento que tiene la ciudadanía sobre el Congreso resulta bajo, entonces su

opinión tenderá a construirse de posturas meramente ideológicas, basadas en creencias que se reproducen de manera acrítica que evidencian la falta de información clara y responsable 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 consisten en tres aspectos que se consideran básicos:

- La identificación de las dos Cámaras que integran el Congreso (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores),
- El reconocimiento de su tarea sustantiva como es la de legislar y,
- El conocimiento sobre 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. Como se puede observar, 4 de cada 10 personas encuestadas saben que el Congreso se compone de dos Cámaras, pero una proporción similar respondió que no tiene conocimiento sobre la integración del Congreso. 11% sólo identificó a la Cámara de Diputados, 4% al Senado y 4% dio el nombre de una institución política diferente. Si este último porcentaje se añade a quienes respondieron no saber, entonces el desconocimiento sería la frecuencia más alta para este indicador.

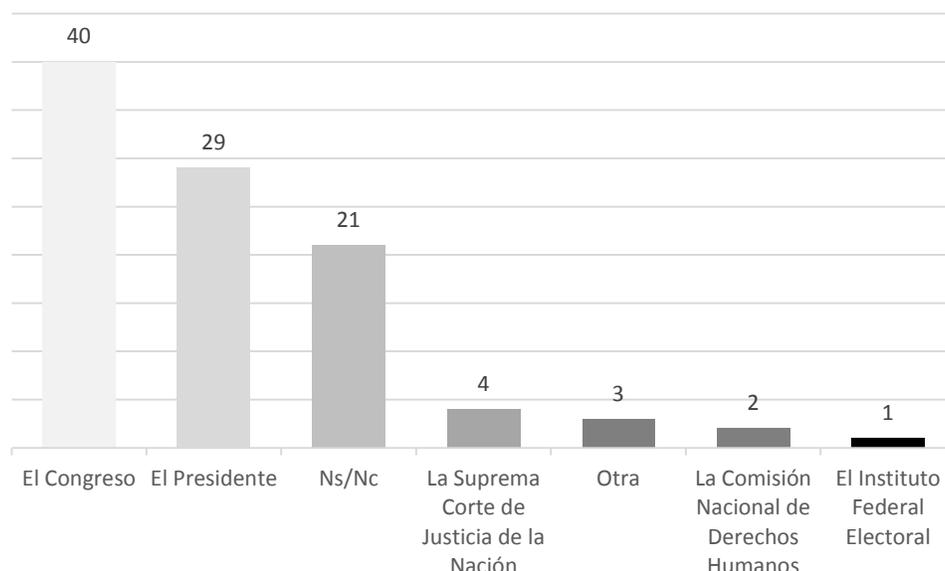
Gráfica 2. Conocimiento sobre las Cámaras que integran el Congreso de la Unión (Porcentaje).



Fuente: Informe País, 2013.

Una tendencia similar se encuentra en el conocimiento que tiene la población sobre la institución cuya función principal es la promoción y aprobación de las reformas constitucionales. En ese sentido, 40% de la población encuestada atribuye al Congreso 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, ya que 4% de la población encuestada señaló que la atribución mencionada recae en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las otras respuestas corresponden a otras instituciones ajenas al proceso legislativo como son 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).

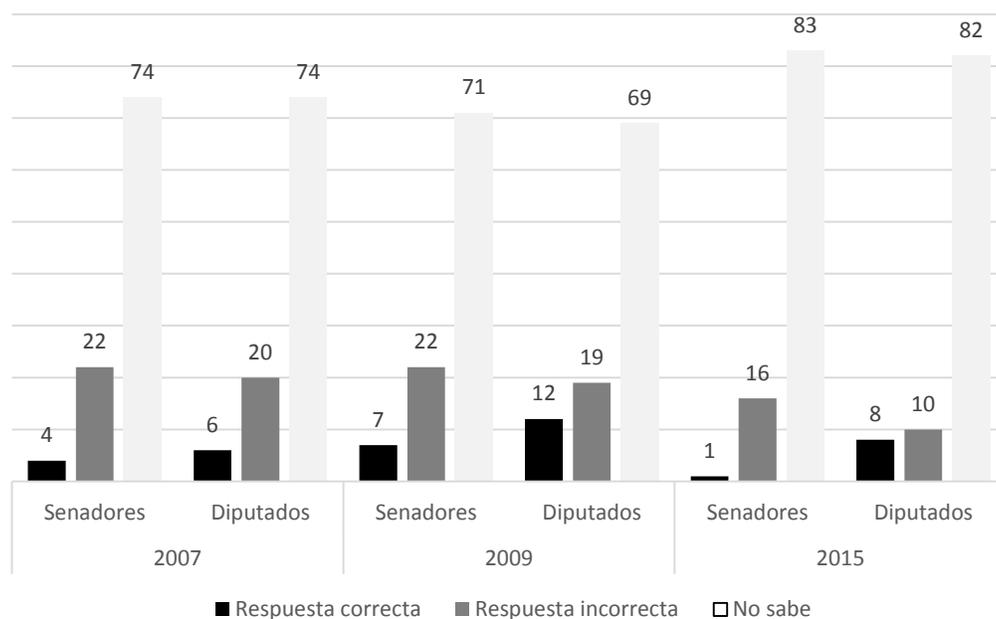


Fuente: ENCUP, 2001.

En cuanto al conocimiento que tiene la ciudadanía sobre el número de integrantes que tiene cada Cámara, se puede observar en la Gráfica 4 que la constante en las mediciones que se han realizado desde el año 2007 consiste en un amplio desconocimiento sobre el tema. En ese sentido, no hay una diferencia estadística significativa entre las Cámaras, ya que ambas se desconocen por igual en una amplia proporción. De hecho, este desconocimiento aumentó significativamente en la medición realizada en el año 2015, ya que se pasó de 74% registrado para el año 2007 a valores superiores a 80%. Ahora bien, si se agregan los porcentajes de la población encuestada que dio una respuesta incorrecta sobre el número de legisladores a la proporción que respondió no saber, aumenta considerablemente la población encuestada que no tiene información precisa en este rubro. De esta manera, 9 de cada 10 personas desconocen el número de legisladores que integran cada Cámara. Es altamente probable que estos valores sean más altos si se formula una pregunta más sofisticada sobre el tema que indague si la ciudadanía; por ejemplo, que además de conocer el número de legisladores, los pudiera identificar por su origen (mayoría relativa, representación

proporcional y en el caso del Senado, también los de primera minoría). Es importante señalar que en las diferentes mediciones, ha sido más frecuente el porcentaje de personas que saben cuántos diputados integran ésta Cámara en comparación a las que responden correctamente la cantidad de legisladores que conforman el Senado.

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. La evaluación normalmente se mide a partir de la aprobación que la ciudadanía tiene con respecto a una 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 hacia las decisiones que se toman en dicha instancia.

En el Cuadro 2 se presentan los resultados obtenidos en la última medición del Latinobarómetro realizada en el año 2017. Al respecto, se destaca que la mediana latinoamericana que evalúa Muy bien el desempeño del Congreso oscila en 3.85%, por 34.25% que lo calificó como Bien, 36.65% Mal y 14.1% Muy mal. Si agregamos en un solo indicador las evaluaciones positivas (Muy bien y Bien) y las negativas (Mal y Muy mal), se tiene que 38.1% de las evaluaciones medianas en la región son positivas, mientras que 50.75% son negativas. Los países en donde predomina la evaluación positiva del Congreso vuelven a ser centroamericanos como son los casos de Honduras, Nicaragua y Guatemala. Por el contrario, los países que tienen los valores más altos en el tipo de evaluación Muy mal son Venezuela, Perú y Brasil. Para el caso específico del Congreso en 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), mientras que 51% son de carácter negativo (Mal y Muy mal).

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

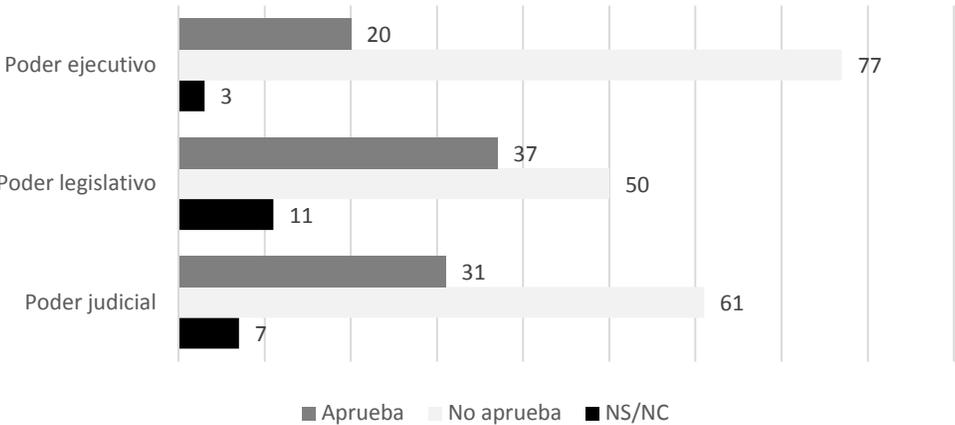
PAÍS	TIPO DE EVALUACIÓN				
	Muy bien	Bien	Mal	Muy mal	NS/NC
Chile	0.4	21.7	46.2	22.7	8.9
Perú	0.4	14.2	45.2	31.6	8.5
Paraguay	1	17.2	51.8	21.9	8
Brasil	1.2	19.5	44.4	24.8	10.1
Bolivia	1.3	44	31.2	7.8	15.6
Argentina	1.8	38.4	44.5	7.5	7.8
Colombia	2.1	31.3	38.6	14.1	14
México	3.4	33.9	38.5	12.5	11.7
Rep. 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 tiene 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 se sumaron y se equipararon a “No aprueba”. Este procedimiento permitiría comparar los valores obtenidos para el Legislativo y el Judicial con los del Ejecutivo, estos últimos normalmente son obtenidos con base en una pregunta orientada en términos de aprobación, más que de evaluación. Realizada esta advertencia metodológica, se

aprecia que en el año 2015 el Poder Legislativo es el que tenía una mayor aprobación, seguido del Judicial y en tercero el Ejecutivo. Es importante señalar que la falta de una opinión concreta para este rubro también es mayor cuando se trata del Poder Legislativo (11%).

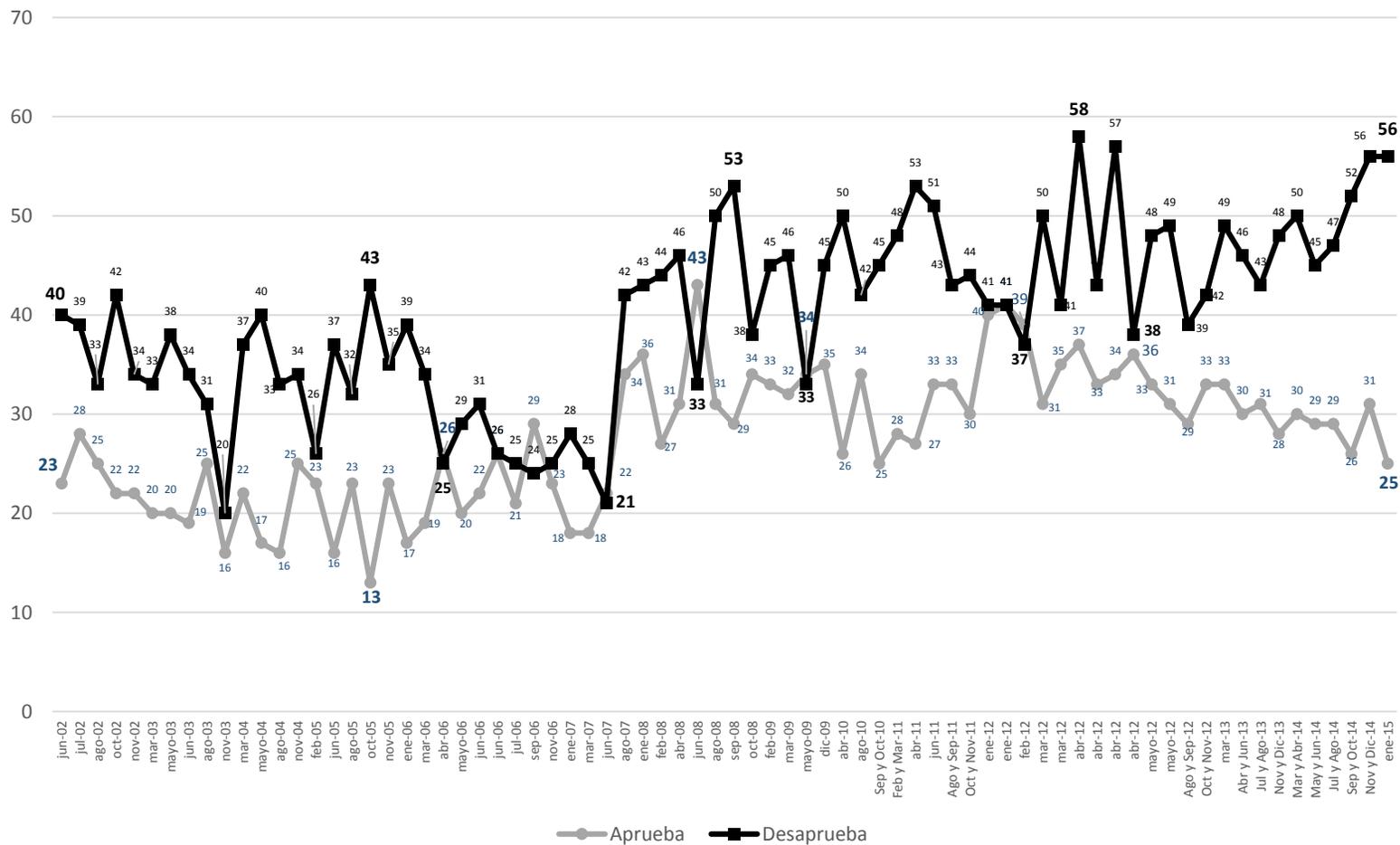
Gráfica 5. Aprobación de los tres Poderes de la Unión, 2015 (Porcentaje).



Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2015.

En cuanto a la aprobación ciudadana específica para el Senado, la serie más larga de tiempo que se encontró fue la realizada por Parametría, la cual levantó el indicador de manera ininterrumpida del año 2002 hasta el 2015. Los resultados se presentan en la Gráfica 6. En dicha gráfica se aprecia que en esta serie temporal ha sido predominante la desaprobación, con ciertas excepciones como han sido las mediciones de abril y septiembre del año 2006, junio de 2007, junio de 2008, mayo de 2009, así como en enero y febrero de 2012. Precisamente, los meses de enero y febrero de 2012 fueron los últimos en los que predominó la aprobación sobre la desaprobación, ya que en las mediciones sucesivas, con ciertos altibajos, ha venido aumentado la desaprobación ciudadana. La última medición con la que se cuenta (enero de 2015), indica que la desaprobación ciudadana oscilaba en 56%, mientras que la aprobación era de 25%. Sin lugar a dudas, resultaría de una gran utilidad obtener un dato más actualizado sobre este indicador que permita conocer el grado de aprobación ciudadana con la que concluyó la LXIII Legislatura.

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



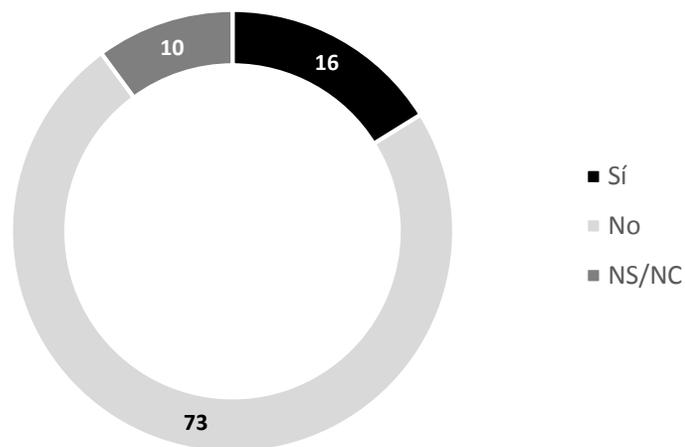
Fuente: Parametría, serie temporal 2002-2015. Se omiten los resultados de No sabe / No contestó.

Valoraciones sociales sobre el Congreso

En la tercera dimensión analítica del estudio se presentan algunas valoraciones sobre el Congreso, entre ellas si la ciudadanía se siente representada en dicha institución, el interés que tienen sobre las discusiones y asuntos del Congreso, así como la valoración sobre la capacidad de agencia del Legislativo, es decir, en el potencial de dicha institución para generar un cambio. Como se puede apreciar, las valoraciones sociales que se recuperaron para este estudio consisten en conocer ciertos de 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 conforman el Poder Legislativo. Los resultados indican que 73% respondió que no se siente representada en el Congreso, 16% dijo que sí y 10% no respondió o no contestó.

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

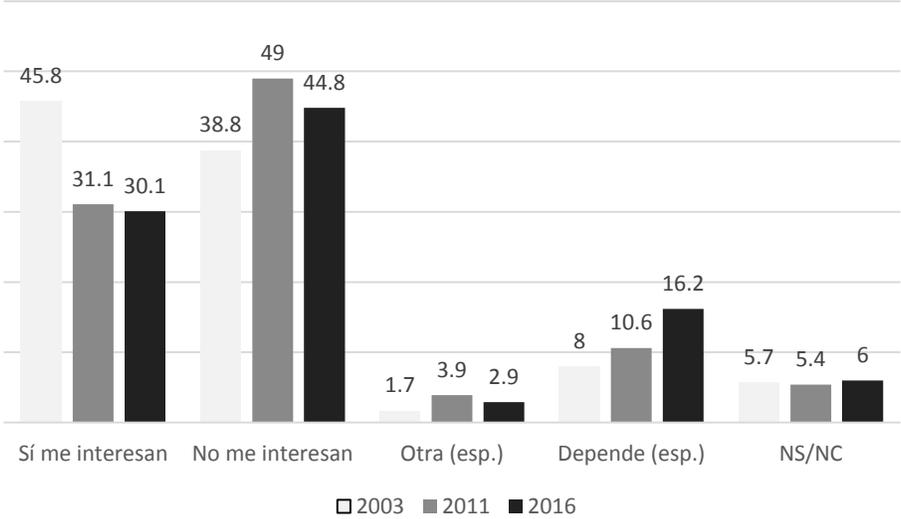


Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2015.

En la Gráfica 8 se presenta un seguimiento sincrónico que realizó el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM sobre el interés que tiene la ciudadanía 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, tanto en las mediciones del 2011 como en la de 2016 la relación cambió significativamente, de manera que en dichas mediciones fue mayoría la población encuestada que respondió no tener interés en los asuntos del Congreso (49% y 44.8%, respectivamente). Otra tendencia importante es que hay una ligera tendencia creciente a mostrar interés en los asuntos del Congreso dependiendo de cuál se trate, de manera que esta respuesta prácticamente se duplicó para el 2016 (16.2%), con respecto a lo observado en el 2003 (8%).

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



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

Ahora bien, este interés sobre los asuntos legislativos tiene un comportamiento regional que se muestra en el Cuadro 3. Ahí se muestra que la región Centro-Occidente es la que tiene un mayor interés en los asuntos del Congreso (35.4%). Esta proporción aumenta si se considera que también es la región en la que persiste un 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%).

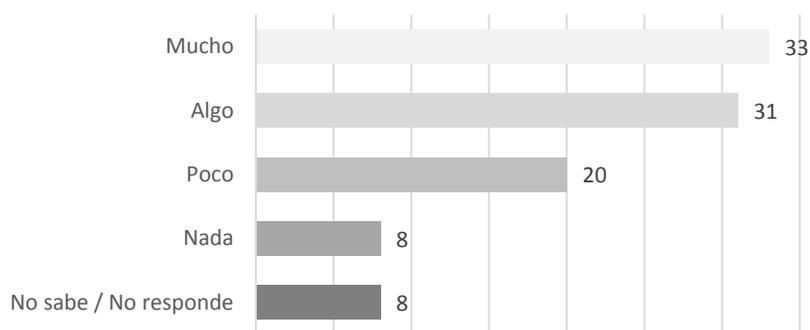
Cuadro 3. Interés en los asuntos del Congreso por región (Porcentaje).

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, 2016.¹³¹

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 tiene entre los electores y sus representantes, no siempre resulta evidente si la confianza que se está midiendo es

¹³¹ La región Norte comprende los estados de Baja California, Baja California Sur, 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.

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 normalmente la confianza en las instituciones políticas suelen tener bajos niveles de confianza institucional, aunque esto se potencia cuando el contexto se caracteriza por una insatisfacción con la democracia.

La última medición comparativa que se tiene sobre la confianza en el Congreso en la región latinoamericana corresponde al año 2017. En el Cuadro 4 se puede apreciar que en el estadístico de la mediana para Latinoamérica, 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, se 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 serían Nicaragua y Bolivia. En el sentido opuesto, los países que tienen menores niveles de confianza son Paraguay, Brasil y Perú. Para el caso mexicano se tiene que 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%).

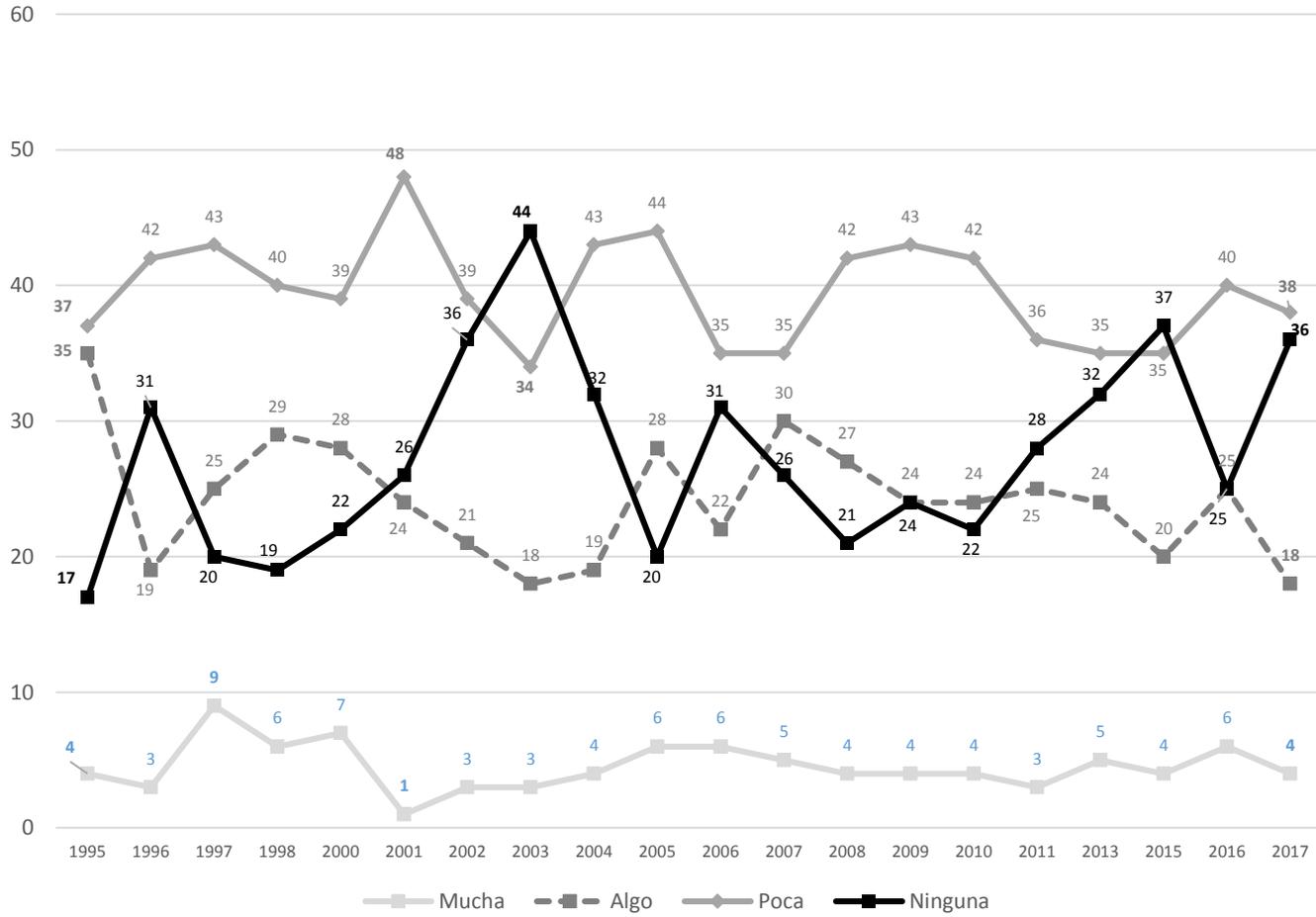
Cuadro 4. Confianza en los Congresos de América Latina (Porcentaje)

PAÍS	TIPO DE CONFIANZA				
	Mucha	Algo	Poca	Ninguna	NS/NC
Paraguay	1	9	35	52	3
Brasil	2	9	25	60	3
Perú	2	11	34	50	3
Chile	3	17	34	43	2
Colombia	3	12	36	48	1
Costa Rica	3	16	39	39	3
México	3	18	39	35	4
Argentina	4	21	39	33	4
El Salvador	4	14	41	36	4
Mediana AL**	4.5	17	35.5	38.5	3
Rep. Dominicana	5	17	26	49	4
Ecuador	5	24	44	26	1
Guatemala	5	11	35	45	3
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	6
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 mismo indicador para el periodo de tiempo 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.

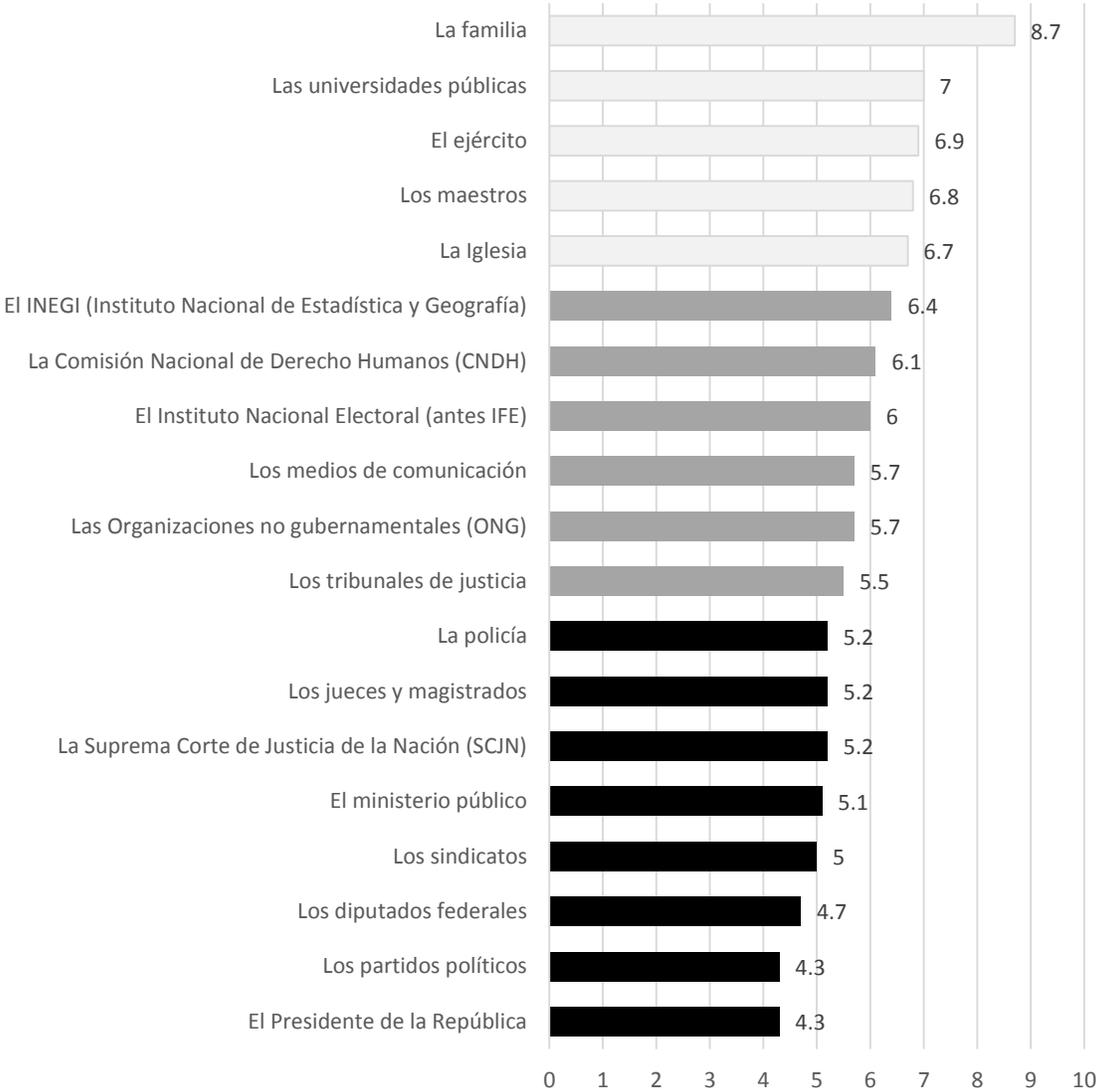
Por el contrario, la falta de confianza ha sido el valor con un comportamiento más inconstante en este periodo, ya que ha tenido valores bajos como 17% (año 1995), 19% (1998) y 20% (1997 y 2005) y otros lapsos en donde la falta total de confianza ha alcanzado valores altos como 44% (2003), 37% (2015) y 36% (2002 y 2017). Otra constante en este indicador es que en la confianza institucional en el Congreso suelen predominar los valores referentes a la poca confianza, los cuales sólo fueron superados por la falta total de confianza en dos mediciones, las de los años 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 (confío mucho). En blanco se presentaron 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 que se muestran en color gris son aquellas cuya calificación, después del redondeo alcanza la mínima calificación aprobatoria de seis. Entre estas instituciones 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, se presentan en barras de color negro las instituciones

que tienen los niveles más bajos de confianza a partir de una calificación reprobatoria. En este conjunto de instituciones se encuentran los diputados federales (4.7), junto con otro tipo de instituciones como 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, viene acompañado de un proceso similar relacionado con el crecimiento de la desaprobación ciudadana en el Senado y se puede asumir que en el Congreso en general. Este hecho requiere de mayor investigación para saber si se puede encontrar alguna asociación estadística; no obstante, resulta razonable suponer que si la población tiende a mostrar un cierto desencanto con la democracia como forma de gobierno, este sentimiento se extenderá a la evaluación que haga sobre las instituciones políticas que la conforman, entre ellas, el Poder Legislativo. En ese sentido, también resulta comprensible el predominio de la poca o la falta de confianza ciudadana en el Congreso, pero también en los partidos políticos y en los diferentes niveles de gobierno, ya que como se pudo observar en el documento, las instituciones políticas y de procuración de justicia, son las que 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 permita 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 si se utiliza como una 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 de 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

16. 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

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, una de las dimensiones fundamentales que *“...ha concentrado una parte importante de las energías para alcanzar la igualdad en formalizar los derechos de las mujeres, tanto en formas de leyes y otras normas, como en instituciones”* (Barreiro, 2017:8).

Muchas son las reformas que desde legislativo se han propuesto a las leyes y normas para terminar con la discriminación de la mujer y avanzar hacia la igualdad. Este avance legislativo que constituye uno de los mayores logros ha sido un trabajo que se han construido de manera sistemática y cuyos avances se manifiestan en una serie de reformas constitucionales y leyes secundarias que se han aprobado en Congreso de la Unión. Ha sido un proceso dinámico que se encuentra en constante cambio puesto que las condiciones para la igualdad se encuentran también 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, 2017:1).

Este documento tiene por objetivo analizar las iniciativas de Ley presentadas, aprobadas y los proyectos de ley que se encuentra pendientes de dictaminación en el Senado de la República durante las LXII y LXIII Legislaturas en materia de derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género.

El trabajo se estructura en cinco apartados. El primero aborda un breve recorrido sobre la inclusión de las mujeres en el Senado de la República. El segundo se centra desarrolla las principales características de dos de los instrumentos, uno

de carácter internacional y otro regional, más importantes que ha signado el Estado mexicano en materia de derechos humanos de las mujeres y para vivir una vida libre de violencia. El tercer apartado 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 a manera de conclusiones se presentan algunos temas pendientes en la agenda de trabajo legislativo.

Breve recorrido 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 México, 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 de reconocimiento del sufragio femenino como resultado de un largo proceso de lucha que comenzó a finales de 1916. El reconocimiento del sufragio femenino sustentó la incorporación de las mujeres a cargos de elección popular como las diputaciones y las senadurías. En un principio la inclusión de las mujeres en el poder legislativo se mantuvo en niveles relativamente bajos, por ejemplo, en el Senado de la República de los 248 legisladores electos entre 1964 y 1988 sólo 14.6% fueron mujeres.

Para acelerar la participación e inclusión de las mujeres en los espacios de toma de decisión y a los puestos de elección popular se establecieron una serie de medidas afirmativas¹³². En un principio a nivel de recomendación a los partidos políticos para que ampliaran los espacios destinados a las mujeres y a partir de 2002 a través del establecimiento de cuotas de género.

¹³² Las medidas de acción afirmativa son mecanismos especiales diseñados con la finalidad de acelerar la igualdad *de facto* entre los géneros, compensar a las mujeres por actos de discriminación que han enfrentado en el pasado y, en muchos casos, siguen teniendo, y brindarles igualdad de oportunidades con respecto a los hombres en diversos ámbitos, entre ellos el político.

La cuota de género obligó a los partidos políticos a postular a mujeres, tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional, así como a la alternancia de género en cada tramo para la integración de listas plurinominales con sanciones a los partidos políticos por incumplimiento de este era precepto. Las cuotas de género significaron un gran avance en el nivel de representación femenina en México, debido a su carácter de obligatoriedad hacia los partidos políticos, lo cual no se había contemplado con anterioridad (Peña, 2014).

El sistema de cuotas de género establecidas en la ley electoral permitieron la efectiva integración de las mujeres en los organismos de elección popular y se eliminaron el 23 de mayo de 2014 cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Instituciones de Procedimientos Electorales (LGIPE) que estableció la obligación de los partidos políticos de promover la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres en la postulación de candidatos de elección popular. De acuerdo con este ordenamiento, las fórmulas de candidatos que se registren a diputados federales y senadores, tanto las de mayoría relativa como las de representación proporcional, deberán integrarse cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista. La LGIPE otorga facultades al Instituto Nacional Electoral (INE) y a los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), en el ámbito de sus competencias, para rechazar el registro de las candidaturas cuando excedan la paridad, esto es, 50% de candidaturas de un solo sexo.

En el caso de la Cámara de Diputados, las disposiciones de esta ley sobre la paridad de género entraron en vigor para las candidaturas en las elecciones de 2015, en tanto que en la Cámara de Senadores fue en el proceso electoral del 1º. De julio de 2018, que tales preceptos entraron en vigor. En opinión de diversas analistas, estas disposiciones, sin embargo, aún están lejos de garantizar *de facto* dicho derecho en condiciones de igualdad y no discriminación, esto es, de asegurar la igualdad sustantiva (Gutiérrez, 2011).

Desde las elecciones federales de 1964, hasta los comicios de 2012, se eligieron en total 822 candidatos y candidatas para ocupar un escaño en la Cámara de Senadores, de ellos 16% fueron mujeres y 84% hombres.

Estas cifras muestran que, durante casi 50 años, la inclusión de las mujeres al Senado ha sido un proceso lento. Como ya se mencionó, en 1964 se incorporaron al trabajo legislativo las dos primeras senadoras que tuvo el país; posteriormente, en las elecciones federales de 1970, se eligieron otras dos senadoras, conformándose el Senado por sólo 3.3% de mujeres y 96.7% de varones. En los siguientes 18 años (1976-1988), el número de senadoras electas siguió en aumento, pero muy lentamente, pues en 1976 sólo ocupaban cinco escaños, seis en 1982 y diez en 1994.¹³³

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 1983) permitió que un mayor número de mujeres fueran incluidas en la lista de candidatos de los partidos políticos. Los datos revelan que 16 candidatas mujeres ganaron escaño en la Cámara de Senadores, lo que representa un incremento de 60% respecto de 1988.

Este incremento, aunque significativo, no alteró en mucho la composición del Senado, que se mantuvo como un espacio masculinizado, puesto que los senadores ocuparon 87.5% de los 128 escaños y las mujeres sólo 12.5%. En el año 2000 fueron electas 20 senadoras, de tal forma que la composición por sexo del Senado en las legislaturas LVIII-LIX (2000-2006) se integró por 84% de varones y 16% de mujeres.

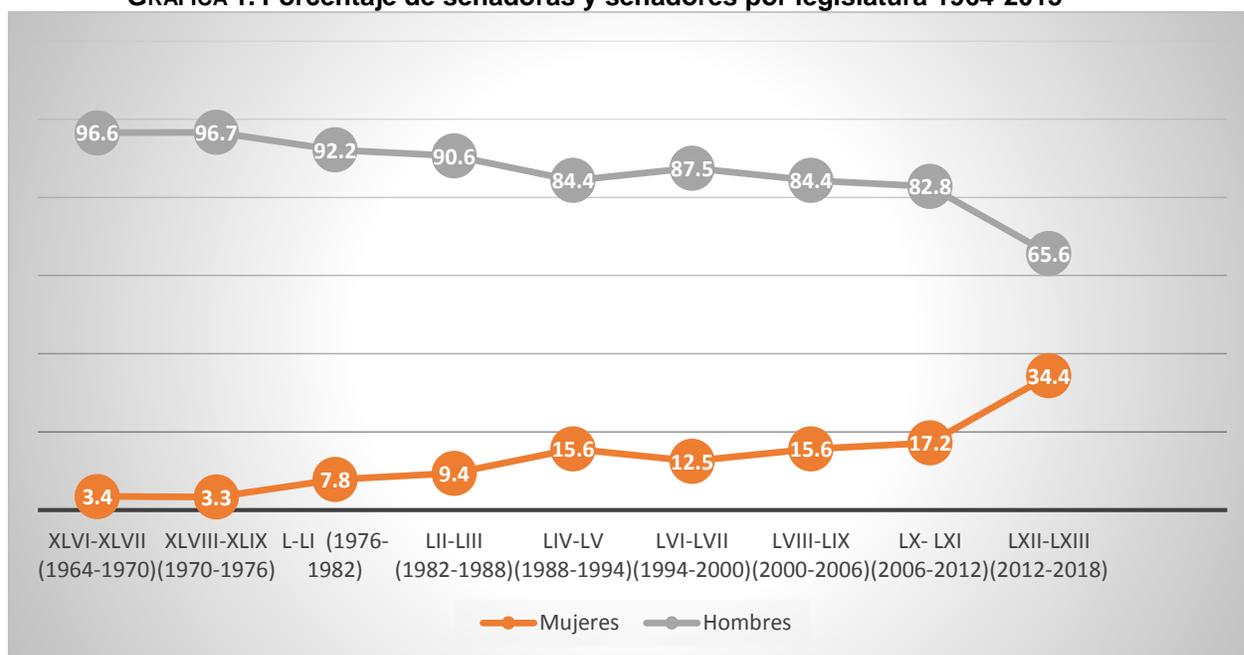
En los comicios para la integración de las LVIII-LIX legislaturas (2006-2012), 22 mujeres fueron electas como titulares para realizar tareas legislativas en el Senado de la República. Este número de senadoras siguió siendo minoritario en corporación con los 106 senadores electos. Doce años después, es decir, en 2012 se observó un importante incremento en el número e candidatas electas para ocupar un escaño en ese recinto legislativo. En total, 44 mujeres resultaron electas para las legislaturas LXII y LXIII (2012-2018), lo que representa 22 escaños más que los obtenidos en 2006. En estas legislaturas la composición por sexo fue menos

¹³³ Durante el periodo de una legislatura se producen diversos cambios y movimientos que dependen, entre otros factores, de las estrategias políticas de los partidos. Es común que en periodos de elecciones una proporción mayor de mujeres ocupen puestos de propietarias al suplir a los legisladores que aspiran a contender por otras candidaturas o a ocupar puestos en los gobiernos a nivel federal o estatal.

desequilibrada que en las legislaturas pasadas. Las mujeres ocuparon 34.4% de los escaños legislativos y los senadores 65.6%.

Esta importante inclusión de la representación femenina en el Senado es resultado de un largo proceso de trabajo de defensa de los intereses de la mujer, que ubica a México dentro de los países de América Latina y El Caribe con las más altas proporciones de mujeres legisladoras. México ha alcanzado el umbral de 30% de la “masa crítica” necesaria, según diversos estudios, para que las mujeres puedan influir de forma significativa en la toma de decisiones y en la agenda parlamentaria. A manera de resumen, en el Gráfico 1 se puede apreciar la evolución en la composición por sexo del Senado de la República entre 1964 y 2015.

GRÁFICA 1. Porcentaje de senadoras y senadores por legislatura 1964-2015



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

El Estado mexicano ha firmado y ratificado diversos instrumentos jurídicos internacionales y regionales de carácter vinculante en materia de derechos humanos de las mujeres. En consecuencia, los tres poderes y los tres niveles de gobierno mexicano asumieron la obligación jurídica de garantizar la igualdad entre

hombres y mujeres tanto en sus normas y leyes (*de jure*) como en la práctica (*de facto*) (López, 2015).

Entre los principales instrumentos en materia de protección y defensa de los derechos humanos de las mujeres que ha firmado y ratificado el Estado mexicano se encuentra 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.

Estos instrumentos fueron elevados a rango constitucional con la reforma en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación.

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 lo cual el Estado mexicano se comprometió a cumplir con las obligaciones que se derivan de la CEDAW y de su Protocolo Facultativo.¹³⁴

La CEDAW es el instrumento internacional más importante en materia de derechos humanos de las mujeres que concentra todas las disposiciones relativas a la discriminación de la mujer reconocidas en distintos tratados de derechos humanos anteriores a este (Zapata, 2007:7): Line Barreiro ha sintetiza los elementos centrales de la CEDAW, a saber:

- i. Define la discriminación contra la mujer como el menoscabo o la conculcación de derechos por cualquier motivo.*

¹³⁴ El Protocolo Facultativo de la CEDAW se aprobó en 1999, en el caso de México, el Senado lo aprobó el 14 de diciembre de 2001 y entró en vigor el 15 de junio de 2002.

- ii. *Considera que la discriminación puede ser afecto 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 fue suscrita en el XXIV Periodo 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, en 1995, México la suscribió y en 1998, la ratificó.

La Convención de Belém do Pará es el único instrumento centrado exclusivamente en la eliminación de la violencia contra la mujer, fue pionera en reconocer a la violencia de género como una violación a los derechos humanos y en establecer el derecho de todas las mujeres a vivir una vida libre de violencia. De igual forma, establece una serie de medidas que los *Estados Parte* deberán 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 para la CEDAW como la Convención de Belém do Pará los cambios legislativos tiene gran relevancia puesto que de acuerdo con Line Bareiro 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. Es por eso que una parte importante de las energías para alcanzar la igualdad se hayan concentrado en

formalizar los derechos de las mujeres, tanto en forma de leyes y otras normas, como en instituciones” (Bareiro, 2017:7)

Otros de los compromisos asumidos por el Estado mexicana es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada en septiembre de 2015 en ocasión del septuagésimo periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde se reconoce la relevancia de la igualdad de género, los derechos y empoderamiento de las mujeres en el desarrollo sostenible (Bidegain (2017).

Esta Agenda 2030 incorpora 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de los cuales el Objetivo 5 orientado específicamente a lograr la Igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas para el año 2030. Además, en las metas de 15 de los 16 objetivos restantes se establecen compromisos de forma explícita (Bidegain, 2017).

Fuente de información y temas de clasificación de las iniciativas

En este trabajo se revisan y analizan las iniciativas de Ley presentadas y aprobadas en las LXII y LXIII Legislaturas por las y los senadores tanto en las sesiones ordinarias como en la Comisión Permanente sobre derechos humanos de las mujeres y para la igualdad de género.

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. 135
- ii. Las Iniciativas turnas para dictamen a la Comisión para la Igualdad de Género.136
- iii. Los datos proporcionados por el Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación (Segob)137, representaron la tercera fuente de información que se consultó y analizó.

135 Senado de la República (2018). Disponible en <http://www.senado.gob.mx/>.

136Senado de la República (2018). Disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/igualdad_genero/.

137 Secretaría de Gobernación (Segob), Sistema de Información Legislativa (SIL). Disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos>.

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 ordinaria 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

A efectos analísticos las iniciativas de Ley propuestas y aprobadas en la LXII y LXIII Legislatura se clasificaron a los derechos contemplados en la CEDAW y en la Convención de Belém do Pará, esto es, en 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).

Dimensión del derecho	Derechos
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>Educativa</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)

Dimensión del derecho	Derechos
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 Belén do Pará

Dimensión del derecho	Derechos
Violencia	<ul style="list-style-type: none"> ♦ A una vida libre de violencia

Fuente: Elaboración partir de la Convención de Belém do Pará.

Otras de las dimensiones consideradas 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

LXII Legislatura

Durante la LXII y LXIII Legislatura se presentaron 2 mil 312 iniciativas de las cuales 1,179 (50.1 %) corresponde a la LXII y 1,133 (49%) a la LXIII Legislatura). En el ámbito de los derechos humanos de las mujeres y para la igualdad de género en la LXII Legislatura se presentaron 76 iniciativas que constituyen 6.4% del total de las propuestas por las y los senadores. De este conjunto de iniciativas 25 (33%) se turnaron a la Comisión de Igualdad de Género para su análisis y dictamen, en tanto que las 51 iniciativas restantes (77%) se remitieron a otras comisiones con iguales propósitos.

Alrededor de 89% de estas iniciativas fueron presentadas por senadoras y sólo en 11% de los casos por senadores, lo que indica la gran relevancia que ha tenido la incorporación, cada vez más amplia, de las mujeres en el trabajo legislativo (representación descriptiva) puesto que ellas han sido las principales impulsoras de la atención e inclusión de los asuntos de género en las agendas legislativas (representación sustantiva).

Sin embargo, en el trabajo legislativo a favor de los derechos de las mujeres y la igual de género se identifica importantes brechas entre las iniciativas que se presentaron y las que finalmente se aprobaron. El análisis sobre el estatus que guardan estas iniciativas indica que de los 76 proyectos presentados en la LXII Legislatura, uno fue retirado; tres se encuentran pendientes en comisión (es) en cámara revisora (Cámara de Diputados), 11 están pendientes en cámara de origen (Cámara de Senadores), ocho iniciativas fueron aprobadas en sentido negativo, es decir, fueron calificadas como inviables y 45 concluyeron por acuerdos de la Mesa Directiva formulado en cumplimiento al artículo 219 del Reglamento del Senado, aprobados en las sesiones correspondiente del 3 de diciembre de 2015, 3 de diciembre de 2016 y 30 de abril de 2018.

1. *“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 aquéllas 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, como se puede observar en el Cuadro 3 sólo iniciativas se probaron en la LXII legislatura en materia de igualdad y derechos humanos de derechos humanos de las mujeres.

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.

De acuerdo con el objeto de los 76 proyectos o reformas de ley analizados se clasificaron en 12 grandes temáticas, entre las más importantes por el número de iniciativas que incluyen se encuentra nueve iniciativas orientadas a la creación y/o reestructuración de áreas, unidades e instancias rectoras de la política de Género (11.8%).

Otro grupo conformado también por nueve iniciativas (11.8%) con el objeto de 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.

La tercera categoría incluye a las iniciativas que abordan la temática **sobre la igualdad de género** con nueve proyectos de reforma de ley, dos de las cuales son reformas constitucionales:

- La primera que reforma el artículo 4 de la CPEUM 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 reforma 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 decisorios; 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, de los organismos autónomos y del Poder Judicial local.

Otras de las temáticas abordadas por las y los legisladores en la XII Legislatura corresponden a la paridad de género donde se presentaron 17 iniciativas con distintos propósitos, pero orientadas a un mismo fin. Entre algunas de las iniciativas que se sometieron a discusión y aprobación se encuentran 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. Para ello propone los siguientes cargos: 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) 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 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.
- La iniciativa tiene por objeto 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 SCJN, el Tribunal Electoral, Tribunal Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en el Consejo de la Judicatura Federal y del D.F., 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.

Uno de los temas que concentró un mayor número de iniciativas lo constituye la violencia contra las mujeres donde se presentaron con 18 proyectos de ley con el objeto de prevenir, atender y sancionar las distintas modalidades y tipos que lesionan o dañan la integridad o libertad de las mujeres. La violencia contra las mujeres abarca las distintas modalidades y tipos, tales como la violencia en el ámbito familiar, la violencia laboral, la violencia institucional, la violencia feminicida y las alertas de género.

Entre los tipos de violencia las iniciativas puntualizan en la violencia verbal, la psicológica, física y sexual.

En trabajo legislativo abordó dos modalidades de violencia contra la mujer que no se incluyen en la Convención de Belén Do Pará, como son la violencia política y violencia obstétrica. Las iniciativas sobre violencia política tienen por objeto definirla, evitarla y sancionar las distintas formas de violencia política contra las mujeres.

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. Para ello, considera como tales, 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.

Las 14 iniciativas de ley restantes abordan distintas temáticas que afectan a las mujeres y que limitan el goce de sus derechos y enfatizan en el reconocimiento y protección de los derechos a la salud; los derechos sexuales y reproductivos; los

derechos de las mujeres rurales e indígenas, de las mujeres con discapacidad y de 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.

LXIII Legislatura

La LXIII Legislatura reporta 85 iniciativas a favor de los derechos de las mujeres y para la igualdad de género, de las cuales 35 (41.2% %) se enviaron a la Comisión para la Igualdad de Género, así como a otras comisiones para dictamen y 49 (58.8%) propuesta sólo a otras comisiones legislativas. Al igual que en la LXII Legislatura, se trata de proyectos de ley presentados en su mayoría (80.2%) por mujeres senadoras y en menor medida por legisladores (19.8%).

El estatus que presentan las 85 iniciativas se desglosa en el Cuadro 5 donde se puede observar que 8.2% concluyeron por acuerdo de la Mesa Directiva formulado en cumplimiento al artículo 219 del reglamento del Senado en sesiones del 3 de noviembre de 2016, 31 de octubre de 2017 y 30 de abril de 2018. Otros 36

proyectos (42.4%) se encuentran pendientes de dictamen, 21 en comisión (es) de cámara de origen (24.7%) y 15 en comisión (es) de cámara revisora (17.6%).

En cuanto al estatus que presentan, cuatro (2.3%) iniciativas se encuentra 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%). En la XIII Legislatura la tasa de aprobación de las iniciativas en materia de derechos humanos de las mujeres y para la igualdad de género es muy bajo puesto que solamente una iniciativa fue aprobada (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.

En esta LXII Legislatura dos temas fueron centrales en el trabajo de las y los senadores, el primero corresponde a la violencia contra las mujeres con 29 iniciativas (33.7%), en tanto que el segundo es el Derecho al Trabajo y los derechos laborales con 17 proyectos de ley. Estos dos temas concentran 54% de las 85

iniciativas contempladas. La paridad de género constituye otra de las temáticas incluida en la agenda legislativa con los siguientes propósitos:

- ♦ En los puestos al interior del Poder Judicial de la Federación; en materia agraria. Para ello propone llevar a cabo prácticas de desarrollo empresarial, suministro y de mercadotecnia a favor del empoderamiento de las mujeres en la producción y capitalización del campo.
- ♦ En la postulación de cargos de elección popular
- ♦ En la distribución de becas, financiamientos y apoyos destinados para tal fin.
- ♦ Paridad vertical y horizontal entre hombres y mujeres en la elección para la integración de los ayuntamientos.

Otros temas de trabajo legislativo abordan la **igualdad de género**, entre sus propósitos destacan:

- La igualdad de derechos;
- La igualdad en materia económico-financiera;
- La igualdad sustantiva entre hombres y mujeres;
- En los derechos a la transparencia; en el ámbito tecnológico y científico; en los juicios para la protección de los derechos político-electorales; entre otros.

En **materia educativa**, otras iniciativas se enfocaron a garantizar 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 la innovación.

Otras iniciativas tienen como objeto la incorporación de la **perspectiva de género** en los siguientes ámbitos:

- Proyecto de ley que tiene por objeto incorporar dicha perspectiva en la integración y en las acciones de las entidades paraestatales como en las sociedades anónimas bursátiles.
- En políticas, programas, proyectos y acciones dirigidas al fomento y promoción de la lectura.

- Dentro de este grupo de iniciativas el proyecto el relativo a facultar al Poder Judicial para juzgar con perspectiva de género; para ello propone i) 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.

Derecho a la salud, en este rubro se identificaron dos iniciativas, la primera tiene por objeto, entre otros elementos, incluir los cuidados de la mujer durante el embarazo, el parto y puerperio, la promoción de la vacunación durante dicho periodo. La segunda iniciativa que reforma la fracción II del artículo 185 Bis de la Ley General de Salud, tiene como propósito a precisar que se entenderá por uso nocivo de alcohol por mujeres embarazadas.

En el tema de la salud reproductiva se identificaron tres iniciativas que proponen reformas a diversos artículos de la Ley General de Salud con los siguientes propósitos:

- 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 la elección del procedimiento de parto, asegurando su libre decisión y la comprensión sobre los riesgos y beneficios de la misma. Además de facultar a la SSA para promover la información en comento, asegurando una decisión libre y consensuada entre el médico y la paciente, evitando cualquier forma de coerción o engaño.

Dos iniciativas se clasificaron dentro de los **derechos civiles** y tienen como objeto de eliminar la prohibición a las mujeres a contraer matrimonio hasta después de 300 días de la disolución de su anterior matrimonio y erradicar la discriminación por cuestiones de género.

En la LXII Legislatura se identifican tres proyectos de ley enfocados hacia los **derechos de las mujeres tanto rurales como indígenas**. Estas iniciativas tienen por objeto:

- La equidad 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 adultos mayores en el medio rural.

Los derechos de las mujeres adultas mayores se incorporaron a la agenda al trabajo legislativo a través de dos iniciativas con los siguientes propósitos:

- La primera tiene por objeto establecer la igualdad sustantiva como principio rector en materia de derechos de las personas adultas mayores.
- La segunda iniciativa que reforma diversos artículos de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores tiene por objeto incorporar en el marco normativo la perspectiva de género.

En las legislaturas LXII y LXIII Legislaturas se formularon, analizaron, discutieron y aprobaron reformas de suma importancia para la población mexicana, y en particular para para la vida de las mujeres. Las ocho iniciativas que se aprobaron se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF), mismas que se enlistan se presentan a manera de resumen en el Cuadro 6.

Cuadro 6. 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
<p>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.</p>	<p>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:</p> <p>1) el reconocimiento constará de un busto en bronce de 18 cm y será otorgado, en sesión solemne, en marzo de cada año;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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,</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Silvia Guadalupe Garza Galván (PAN)</u> • <u>Lisbeth Hernández Lecona (PRI)</u> • <u>Margarita Flores Sánchez (PRI)</u> • <u>Alejandra Barrales Magdaleno (PRD)</u> • <u>Martha Elena García Gómez (PAN)</u> • <u>Juana Leticia Herrera Ale (PRI)</u> • <u>Marcela Guerra Castillo (PRI)</u> • <u>Ivonne Liliana Álvarez García (PRI)</u> • <u>Ana Lilia Herrera Anzaldo (PRI)</u> • <u>Ma. del Rocío Pineda Gochi (PRI)</u> • <u>Blanca María del Socorro Alcalá Ruiz (PRI)</u> • <u>María Lucero Saldaña Pérez (PRI)</u> • <u>María Marcela Torres Peimbert (PAN)</u> • <u>Luz María Beristain Navarrete (PT)</u> • <u>Sonia Mendoza Díaz (PAN)</u> 	<p>_____ Para la igualdad de género</p>	<p>Publicado en D.O.F. el 05-Mar-2013</p>

Asunto	Objeto	Proponentes	Turnado a	Estatus
	5) la acreedora al reconocimiento será elegida por el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes.	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Maki Esther Ortiz Domínguez (PAN)</u> • <u>Lorena Cuéllar Cisneros (PT)</u> • <u>Martha Palafox Gutiérrez (PRD)</u> • <u>Adriana Dávila Fernández (PAN)</u> • <u>Rosa Adriana Díaz Lizama (PAN)</u> • <u>Angélica del Rosario Araujo Lara (PRI)</u> • <u>Mariana Gómez del Campo Gurza (PAN)</u> • <u>Luisa María Calderón Hinojosa (SG)</u> • <u>Ninfa Salinas Sada (PVEM)</u> • <u>Gabriela Cuevas Barron (PAN)</u> • <u>Laura Angélica Rojas Hernández (PAN)</u> • <u>Diva Hadamira Gastélum Bajo (PRI)</u> • <u>Layda Sansores San Román (PT)</u> • <u>Arely Gómez González (PRI)</u> • <u>Mónica Tzasna Arriola Gordillo (NA)</u> • <u>Angélica De la Peña Gómez (PRD)</u> • <u>Dolores Padierna Luna (PT)</u> 		

Asunto	Objeto	Proponentes	Turnado a	Estatus
		<ul style="list-style-type: none"> <u>Ana Gabriela Guevara Espinoza (PT)</u> <u>Hilda Esthela Flores Escalera (PRI)</u> <u>Iris Vianey Mendoza Mendoza (PRD)</u> <u>Ma. del Pilar Ortega Martínez (PAN)</u> <p>Adherentes</p> <ul style="list-style-type: none"> <u>María Elena Barrera Tapia (PVEM)</u> <p>Presentada el 28/02/2013</p>		
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.	<p>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.</p> <p>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,</p> <p>2) especificar los criterios que habrán de considerarse para la expedición del certificado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ana Lilia Herrera Anzaldo (PRI) <p>Presentada el 22/10/2013</p>	<p><u>Para la Igualdad de Género.</u></p> <p><u>Estudios Legislativos.</u></p> <p><u>Segunda.</u></p>	<p>Aprobación en el Senado: 30-Abr.-2014</p> <p>Publicado en D.O.F. el 10-Nov-2014</p>

Asunto	Objeto	Proponentes	Turnado a	Estatus
<p>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).</p>	<p>La iniciativa tiene por objeto precisar diversas disposiciones relativas a la paridad de género en candidaturas a puestos de elección popular. Para ello propone:</p> <p>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;</p> <p>En materia paridad de género considera</p> <p>2) Las candidaturas a diputaciones locales y federales, así como a senadurías, estarán compuestas por una persona propietaria y una suplente del mismo sexo;</p> <p>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;</p> <p>4) 50% de las candidaturas registradas ante el INE deberán ser de candidatos propietarios del mismo sexo;</p> <p>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;</p> <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</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Marcela Guerra Castillo (PRI)</u> • <u>Blanca María del Socorro Alcalá Ruiz (PRI)</u> • <u>Graciela Ortiz González (PRI)</u> • <u>Angélica De la Peña Gómez (PRD)</u> <p>Presentada el 08/04/2014</p>	<p><u>Gobernación.</u></p> <p><u>Estudios Legislativos,</u></p> <p><u>Segunda.</u></p>	<p>Aprobación en el Senado: 14-May-2014-05-14</p> <p>Publicado en D.O.F. el 23-May-2014</p> <p>3</p>

Asunto	Objeto	Proponentes	Turnado a	Estatus
	<p>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.</p> <p>Para tal fin modifica los artículos 78 y 218 – 221 del COFIPE.</p>			
<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>	<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>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta (PT)</u> • <u>Alejandro Encinas Rodríguez (SG)</u> <p>Presentada el 04/06/2014</p>	<p><u>Ciudad de México.</u></p> <p><u>Estudios</u> <u>Legislativos</u></p>	<p>Aprobación en el Senado: <u>2014-06-19</u></p> <p>Publicado en D.O.F. El 27-Jun-2014</p> <p>4</p>

Asunto	Objeto	Proponentes	Turnado a	Estatus
	<p>d) La procuración de justicia en materia electoral;</p> <p>e) La reelección en el ámbito legislativo y delegacional; y</p> <p>f) La nueva conformación del Instituto Electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral del Distrito Federal.</p>			
<p>Proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.</p>	<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.</p> <p>Para ello reforma los artículos 7, 26, y o 30 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres</p>	<ul style="list-style-type: none"> Martha Elena García Gómez (PAN) <p>Presentada el 07/08/2013</p>	<p><u>Para la Igualdad de Género.</u></p> <p><u>Estudios Legislativos.</u></p> <p><u>Primera.</u></p>	<p>Aprobación en el Senado: 20-feb.2014</p> <p>Publicado en D.O.F. el 04-Ju - 2015</p>

Asunto	Objeto	Proponentes	Turnado a	Estatus
Proyecto de decreto por el que se declara el 28 de mayo como -Día Nacional por la Salud de la Mujer-.	La iniciativa tiene por objeto declarar el 28 de mayo de cada año como el -Día Nacional por la Salud de la Mujer-	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Itzel Sarahí Ríos de la Mora (PRI)</u> • <u>Lilia Guadalupe Merodio Reza (PRI)</u> • <u>Maki Esther Ortiz Domínguez (PAN)</u> • <u>Angélica del Rosario Araujo Lara (PRI)</u> • <u>María Elena Barrera Tapia (PVEM)</u> • <u>María Cristina Díaz Salazar (PRI)</u> • <u>Diva Hadamira Gastélum Bajo (PRI)</u> • <u>Hilda Esthela Flores Escalera (PRI)</u> <p>Adherentes</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Ma. del Rocío Pineda Gochi (PRI)</u> <p>Presentada el 05/03/2015</p>	Salud. Estudios Legislativos.	<p>Aprobación en el Senado: 30 de abril de 2014</p> <p>Publicado en D.O.F. el 30-Dic-2015</p> <p>5</p>
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	<p>Propone establecer una perspectiva de género en el tema indígena, en el rubro específico de la prevención, atención y erradicación de la violencia.</p> <p>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</p>	<p>Proponentes</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Juana Leticia Herrera Ale (PRI)</u> • <u>Marcela Guerra Castillo (PRI)</u> • <u>René Juárez Cisneros (PRI)</u> • <u>Isidro Pedraza Chávez (PRD)</u> • <u>Evíel Pérez Magaña (PRI)</u> 		<p>Aprobación en el Senado: 2 de diciembre de 2014</p> <p>Publicado en D.O.F. el 22-Jun-2017</p> <p>6</p>

Asunto	Objeto	Proponentes	Turnado a	Estatus
Indígenas y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	<p>emprendidas por autoridades federales, estatales y municipales para prevenir, proteger, sancionar y erradicar la violencia cometida contra las mujeres indígenas.</p> <p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Teófilo Torres Corzo (PRI)</u> • <u>Angélica De la Peña Gómez (PRD)</u> <p>Presentada el 28/11/2013</p>		
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.	<p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Itzel Sarahí Ríos de la Mora (PRI)</u> • <u>Lilia Guadalupe Merodio Reza (PRI)</u> • <u>María Cristina Díaz Salazar (PRI)</u> • <u>Diva Hadamira Gastélum Bajo (PRI)</u> • <u>Joel Ayala Almeida (PRI)</u> • <u>Hilda Esthela Flores Escalera (PRI)</u> • <u>Anabel Acosta Islas (PRI)</u> • <u>Yolanda de la Torre Valdez (PRI)</u> • <u>María Hilaria Domínguez Arvizu (PRI)</u> <p>Presentada el 16/03/2016</p>	<p><u>Para la Igualdad de Género.</u></p> <p><u>Estudios Legislativos.</u></p> <p><u>Segunda.</u></p>	<p>Aprobación en el Senado:</p> <p>8-Feb.-2017.</p> <p>PUBLICADO EN D.O.F. EL 19-JUN-2017</p>

A manera de conclusión

En la 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. En las propuestas de reformas a la ley vigente se encuentran iniciativas presentadas tanto por senadoras de los distintos grupos parlamentarios como de senadores comprometidos con los derechos de las mujeres y la igualdad de género.

Una de las iniciativas más importantes que se aprobaron en la LXII Legislatura es la inclusión del principio de paridad en el texto Constitucional y en las leyes secundarias. Este hecho representa un gran acontecimiento para las mujeres mexicanas que analistas como Peña la comparan con la conquista al sufragio femenino en México, producida 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 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 las propuestas de leyes presentadas en las LXII y LXIII Legislaturas, es muy baja es muy baja. De las 161 iniciativas sometidas a dictamen solamente se aprobaron y publicaron en el DOF ocho de ellas, es decir, 5 por ciento.

En cuanto a los temas pendientes con relación al trabajo legislativo se encuentran, entre otros, los siguientes:

- las nuevas formas de violencia contra las mujeres y niñas, como es el acoso cibernético.
- La feminización de la pobreza que puede conducir a un incremento de la trata de mujeres en nuestro país.

- Los derechos de las mujeres migrantes y aquellas que se encuentran privadas de su libertad.
- 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 de en empleos que ocupan 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 reforzar los derechos de las mujeres privadas 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, donde se trabajan alrededor de 2.5 millones de personas, de las cuales 95% son mujeres, generalmente, pobres, indígenas o de las zonas rurales del país que han migrado a las ciudades y que trabajan en condiciones de alta precariedad puesto que México no ha suscrito el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que reconoce los derechos de las y los trabajadores 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.

- La incorporación de la perspectiva de género en todas las leyes representa 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, donde se aprobó 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 ingresen, se analicen, discutan y en su caso se aprueben.
- En particular, se adicionaron los artículos 78 y 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en materia de Perspectiva de Género. Entendiendo que esta perspectiva

“...no es una moda, 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).

Bibliografía

Agíss Bitar, Fernando. 2008. Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización. México: TEPJF.

Aguilar C., H. (2017, 3 de noviembre). La erosión de las instituciones. Milenio, México.

Alarcón Olgúin, 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, septiembre 2016.

Alarcón Olgúin, Víctor (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 LXI Legislatura-IBD. Disponible en: <https://goo.gl/TwCyW1>

Alarcón Olgúin, Víctor, “El reto de evaluar al Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto”, en Estrategia y práctica parlamentaria en un congreso plural, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXI Legislatura, 2011. Disponible en: <https://goo.gl/TwCyW1>

Alberto Escamilla Cadena, El Nuevo Sistema Político Electoral Mexicano en 2015; Capítulo X Gobierno de coalición y ratificación del gabinete presidencial, Miguel González Madrid y Alberto Escamilla Cadena, coordinadores. UAM, Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Sociología,

Alvarado Arce, F. (2015). Balance del pacto por México. PRD. Septiembre.

Arrieta Ceniceros, Lorenzo y Diego Ramírez Arriaga, “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>

Axelrod, R. (1970). Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics. Chicago: Markham.

Barceló, Daniel y Valadés, Diego (Coords.) Estudio sobre el Sistema Presidencial Mexicano que contiene Anteproyecto de Ley del Gobierno de Coalición, elaborado el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Cámara de Diputados, y editado por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarios.

Barreiro, Line (2017), Entre las desigualdad y la discriminación de hecho, Documentos de Proyectos, Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Cooperación Española, , Santiago de Chile.

Baumgartner, Frank y Jones Bryan, “Punctuated equilibrium in public policy”, Policy Dynamics, 2002, pp. 47-51.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. 2005. La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. México: Cal y Arena.

Béjar Algazi, Luisa (2001) "El marco Institucional de la disciplina parlamentaria en México", en Manuel Alcántara (ed) Política en América Latina. I. Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Béjar Algazi, Luisa, "Los comicios federales del 2012. Qué esperar de la LXII Legislatura", Estudios Políticos, núm. 28, 2013, pp. 33-49. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n28/n28a3.pdf>

Béjar, Luisa (coord.) (2017) El proceso Legislativo en México; la participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión. UNAM-La Biblioteca, México, 2017.

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 N° 143, (LC/TS.2017/7/Rev.1), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Birkland, Thomas, "Agenda setting in public policy", en Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (eds.), Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods, Boca Ratón, Florida, CRC Press Taylor & Francis Group, 2007.

Blondel, J. (2006). Evaluando el poder efectivo de los congresos. Política. No. 47. Chile: Universidad de Chile.

Bogensneider, K., Corbett, T. (2010). Evidence-Based Policymaking: Insights from Policy-Minded Researchers and Research-Minded Policymakers. Nueva York: Routledge.

Buendía Hegewisch, J. y J. Manuel Azpiroz Bravo. 2011. Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar. México: TEPJF.

Campos Vargas Emma, (2003) "Un congreso sin congresistas. La no-reelección consecutiva en el poder legislativo mexicano, 1934-1997", en Dworak, Fernando (coord.) El legislador a examen. El Debate sobre reelección legislativa en México, México: FCE, Cámara de Diputados.

Campos, Roy (2017) Los incentivos de la alianza PAN PRD, periódico El Economista, 17 de julio de 2017.

Cardarello, A. (2017). Coalición de partidos políticos, En: IIDH/CAPEL. Diccionario electoral. San José, Costa Rica: IIDH. Tercera edición.

Casar, Amparo "Los gobiernos sin mayoría en México 1997-2006", en Política y Gobierno, Vol. XV, No. 2, México, CIDE, segundo semestre de 2008.

Casar, M. A. (2015). Los contrastes de la LXII Legislatura. Periódico Excelsior, 26 de agosto.

Casar, María Amparo (2013). Quince años de gobiernos sin mayoría en el congreso mexicano. Política y gobierno Vol. XX (2), pp.213-263. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60328531001>

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. pp. 122.

CESOP (2004) Cuadro comparativo internacional sobre los centros de información y análisis parlamentarios, México: Cámara de diputados, LIX Legislatura.

CFE. Código Federal Electoral. 1987. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987.

Chasqueti, D. (2003). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América latina: evaluando la difícil combinación. En J. Lanzaro (Coord). Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. Buenos Aires: Clacso.

Chuayffet, E. (2010, 25 de marzo). Iniciativa de reforma política presentada en la Cámara de Diputados.

Cochran, G., Montgomery, K. L. y A. Rubin (2010). Does Evidence-Based Practice Influence State Legislators' Decision-Making Process? An Exploratory Study. Journal of Policy Practice, 9, pp. 263-283

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.

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: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-e) (Consultado el 28 de junio de 2018)

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.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2005). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y LXII Legislatura de la Cámara de Diputados. Con reformas y adiciones hasta octubre de 2015.

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). Recuperado de <http://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp>.

Córdova González, Juan Carlos (2000) “Transición en México”, en Crónica Legislativa, México: Cámara de Diputados núm. 13.

Cox G. y M. Mc Cubbins (2001) The Institutional Determinantes of Economic Policy Outcomes en Haggard Stephan y Mathew McCubbings (2001). Presidents, Parliaments and Policy, Cambridge University Press, USA

Cox, Gary W. (1987). The Efficient Secret. The Cabinet and the development of political parties in Victorian England. Cambridge: Cambridge University Press.

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.

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.

Davies. P. (2012). The state of evidence-based policy evaluation and its role in policy formation. National Institute Economic Review, 219, pp. R42-R52.

De Andrea Sánchez, Francisco José (2002) “Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa”, en Boletín Mexicano, núm. 103.

De la Paz Pérez Farca, T. (2011). Las coaliciones de gobierno. Una necesidad mexicana. México: Editorial Porrúa / Facultad de Derecho-UNAM, 203 pp.

De Labra y Martínez, Rafael María (1912). Los presidentes americanos de las Cortes de Cádiz. Estudio biográfico. Cádiz: Imprenta de Manuel Álvarez Rodríguez Cánovas del Castillo.

De Lancer Julnes, P. (2006). Performance measurement: An effective tool for government accountability? The debate goes on. *Evaluation*, 12(2), pp. 219-235.

Della Giusta, M. (2001): "Redes sociales y la creación de capital social", *Trabajo*, 2(4).

Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917, Tomo I, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1924, edición facsimilar realizada por la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, Joaquín Porrúa Editores, México, 1989.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados.

Diario de los Debates, Cámara de Senadores.

Diario Oficial de la Federación

Díaz, Héctor (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.

Documentos oficiales y organizaciones

Dworak, Fernando (2003). El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México. México: Fondo de Cultura Económica / Cámara de Diputados.

Editorial de Reforma (2018, 15 de febrero). México.

Editorial La Jornada (2013, 29 de noviembre). Pacto por México: inconsecuencias. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/11/29/editorial-pacto-por-mexico-inconsecuencias-8098.html>

El Economista (2018) "La otra contienda: preferencias para diputados y senadores", con datos de la encuesta de Consulta Mitofsky, www.economista.com.mx, 23 de mayo.

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 <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2011/convención%20pdf.pdf?la=es>.

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. Recuperado de <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, pp. 59.

Escamilla Cadena, Alberto (2015) "Gobierno de coalición y ratificación del gabinete presidencial", en Miguel González Madrid y Alberto Escamilla (coords.) El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015, UAM-Iztapalapa.

Eshbaugh-Soha M. y T. Miles, "Presidential speeches and the Stages of the Legislative Process", Congress & the Presidency, volumen 38, 2011.

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.

Espinoza T., R. (2015). El Congreso en el Pacto por México. En L. del Alizal (Coord). Relaciones entre poderes del Estado: acuerdos y divergencias. Barcelona, España: Anthropos.

García Morillo, Joaquín (1991), "Mitos y realidades del parlamentarismo" en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, núm. 9, mayo-agosto.

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), pp. 5-9.

González Perrett, Diana y Viana Deus, (2015), Producción legislativa con equidad de género y generacional. Legislatura 2010-2015, Naciones Unidas sede Uruguay. Disponible en

Gris-Legorreta, P. C. (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. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales 229, pp. 45-76.

Gutiérrez, I. (2011). La participación de la mujer mexicana en la vida política de México. Madrid, España: Fundación Ciudadanía y Valores. Recuperado de www.yumpu.com/es/document/view/13398287/la-participacion-de-la-mujer-mexicana-en-la-vida-politica-de-mexico

Haggard S. y M. McCubbins (2001) Presidents, Parliaments and Policy. Cambridge University Press, USA

Hernández Chávez, Alicia (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.

Huber, John D. y Richard C. Shipan. 2002. Deliberate discretion: The institutional foundations of bureaucratic autonomy. Cambridge: Cambridge University Press.

Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES, 2008), “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.

Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES, 2008), “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.

Integralia (2012) Reporte Legislativo, número 4, México: septiembre-diciembre.

Jiménez, Margarita La oposición parlamentaria en México, su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura-Porrúa, 2006.

Jones, M. (1997). Electoral laws and the survival of presidential democracies. Indiana: University of Notre Dame Press.

Judicial review of legislative rationality. The Theory and Practice of Legislation, 4(2), pp. 155-1

Kingdon, John, Agendas, alternatives, and public policies, Estados Unidos, Pearson New International Edition, 1995.

Larsen-Price H. y P. Rutledge (2013), “Follow the Leader. issue-Dependent Representation in American Political Institutions” Congress & the Presidency, volumen 40.

LEF. Ley Electoral Federal. 1946. Publicado en el en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1946.

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.

Legislación

Legislación

Lewis, B. y Ellefson, P. (1996). Evaluating information flows to policy committees in

Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983; texto vigente, última reforma publicada Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 2015.

Ley Electoral Federal, del 7 de enero de 1946 (abrogada)

Ley Electoral, del 6 de febrero de 1917 (abrogada)

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Ley para las Elecciones de Poderes Federales, del 2 de julio de 1918 (abrogada)

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.

LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2014. Publicado en el en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014.

López Barajas, 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.

LOPPE. 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.

Lujambio, Alonso (1998). Mesa directiva y comisión de gobierno. Una anomalía parlamentaria mexicana en perspectiva comparada. Centro de Investigación y Docencia Económica, Documentos de Trabajo, 86.

Lujambio, Alonso y Rafael Estrada Michel (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.

Luna Pla, Issa et al., Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis institucional y contextual, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2018, pp. 23-40.

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.

Márquez Martínez, Mariana Concepción "Gobierno sin mayoría: balance del desempeño de la LX Legislatura" Tesis de Licenciatura. FCPyS-UNAM, México 2008. Recuperado de

Martínez López, Cornelio (2014). El trabajo de comisiones del senado de la república en cuatro periodos ordinarios de la LXII legislatura. Recuperado de: <https://goo.gl/EJaZ4J>

Medina Peña, José Luis (2004). Invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX. México: Fondo de Cultura Económica.

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.

Merino, Mauricio (2002), La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México, F.C.E., México.

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, pp. 310-326.

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. Consultado en junio de 2018.

Mirón, Rosa María (2010). "Gobierno dividido en México: El Legislativo ante una nueva lógica de poder". En Espinoza, Ricardo y Weldon, Jeffrey. El Congreso de la Democracia. México: Senado de la República.

Mirón, Rosa María, "Gobierno dividido en México: el Legislativo ante una nueva lógica de poder", en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon, El Congreso de la democracia, México, Senado de la República, 2010.

Molinar Horcasitas, Juan (1991) "Counting the number of parties: an alternative index", en American Political Science Review, vol 85, núm 4..

Molinar Horcasitas, Juan y Jeffrey A. Weldon (2009). Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados, 1917-1964. México, Cámara de Diputados / Miguel Ángel Porrúa.

Mora-Donato, Cecilia (2007). "Hacia un equilibrio de poderes. El trabajo de los legisladores en las comisiones parlamentarias". En Valencia Escamilla, Laura, Representación Política Instituciones y Gobernanza (pp. 89-140), México: UAM Azcapotzalco.

Nacif, Benito (2005) "Para entender el poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos", FCE, México.

Nacif, Benito, ¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México, México, CIDE, 2006. Disponible en: <http://libreriacide.com/librospdf/DTEP-183.pdf>

Naciones Unidas (NU, 2010) Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer, NU, Nueva York, ST/ESA/329. Disponible en [http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/handbook/Handbook-for-legislation-on-VAW-\(Spanish\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/handbook/Handbook-for-legislation-on-VAW-(Spanish).pdf).

Nohlen, D. (2016). Principio mayoritario, jurisdicción constitucional e integridad electoral. Tres ensayos. México: IJ-UNAM, 114 pp.

Ortíz de Zárate, 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.

Pacto por México, 2 de diciembre de 2012.

Padró i M., Snyder, J. M. (2006). Legislative effectiveness and legislative careers. *Legislative Studies Quarterly* 31 (3), pp. 347-381.

Página Web de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx>

Página Web de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx>

Página Web de la Organización de Estados Americanos. Convención Americana sobre los Derechos Humanos. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, del 7 al 12 de noviembre de 1969. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

[Página Web de la Suprema Corte de Justicia de la Federación:](http://www.dof.gob.mx) <https://sif.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>

Página Web del Diario Oficial de la Federación: <http://www.dof.gob.mx>

Página Web del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1053/4.pdf>

Página Web del Senado de la República: <http://www.senado.gob.mx>

Página Web del Senado de la República: <http://www.senado.gob.mx>

Palma, Manuel (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.

Patterson, Samuel C. (1995). "Legislative Institutions and Institutionalization in the United States", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 1, No. 4.

Patterson, Samuel C. y Gary W. Copeland (1994). "Parliaments in the Twenty-first Century", en Gary W. Copeland y Samuel C. Patterson, *Parliaments in the Western World. Changing Institutions*. Ann Harbor: The University of Michigan Press.

Patton, Michael (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods*. Nueva York, Sage Publications.

Peña Molina, 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.

Peña Nieto, E., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Mensaje a la Nación, 1 de diciembre de 2012. Excelsior, 2012, 1 de diciembre. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx>

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.

Pollitt, Christopher (2013). The logics of performance management. Evaluation, 19 (4), pp. 346-363.

Polsby, Nelson (1968). "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives", American Political Science Review, 52.

Puente, Khemvirg (2010) "De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano", en Béjar Algazi, Luisa et al. ¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones (99–128), México: Senado de la República.

Puente, Khemvirg, "De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano", en Luisa Béjar Algazi et al., ¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 2009. Disponible en: <https://goo.gl/4uTJY5>

Quintana, E. "Se redefinirá el sistema político por entero", El Financiero, 18 de junio de 2018

Ramírez Macías, José de Jesús (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.

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>.

Ranchordás, S. (2017). Consultations, Citizen Narratives and Evidence-Based Regulation: The Strange Case of the Consultation on the Collaborative Economy. (por publicar) European Journal of Legal Reform, pp. 1-33.

Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2014) Índice Latinoamericano de transparencia legislativa. En línea <http://indice2014.transparencialegislativa.org/>

Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2016) Índice Latinoamericano de transparencia legislativa. En línea <http://indice.transparencialegislativa.org/>

Referencias

Reglamento de la Cámara de Diputados

Reniu Vilamala, Josep M. (2008), "Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate" en CIDOB, número 25, Junio.

Reveles, F. (2016), Problemas de representación en la democracia mexicana: reformas, partidos, violencia y elecciones. En A. Báez y F. Reveles (coords). Reglas, votos y prácticas. ¿Hacia una representación política democrática en México? México: UNAM-Cámara de Diputados.

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.

Rodríguez Ruiz, José Guadalupe (14 de Febrero 2017) "Algunas reformas necesarias al Reglamento del Senado de la Republica para la evaluación al desempeño legislativo en las comisiones ordinarias" en La nueva actividad Legislativa en el senado de la Republica: Hacia un parlamento abierto (pp 147-170) IBD Senado de la Republica

Rubio, Luis, (2005) "El poder legislativo un contrapeso", en Crónica Legislativa, Cámara de Diputados.

Sabatier, Paul y Smith Jenkins, "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein", Policy Sciences, núm. 21, 1993, pp. 129-168.

Saiegh, Sebastián (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.

Saiegh, Sebastian, "¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones", Política y Gobierno, vol. XVII, núm. 1, 2010, pp. 3-24. Disponible en: <https://goo.gl/QHpbSc>

Sartori, G. (1987). Partidos y sistemas de partidos. Madrid: Alianza Universidad.

Sartori, G. (1993). ¿Qué es la democracia? México: IFE.

Senado de la República (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>.

Senado de la República. (14 de diciembre de 2011). Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República. DO:

27/12/2011. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/ESPATSR.pdf>

Silva-Herzog M., J. (2017, 30 de octubre). "La erosión". Reforma, México.

Solano Ramírez, Gabino, "Los primeros gobiernos divididos en México (1997-2003): su impacto en la relación Ejecutivo-Legislativo", El Cotidiano, 21 (138). México, UAM-Azcapotzalco, 2006. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32513806>

state legislatures: Forest and natural resources as a case. Evaluation Review, 20 (1), pp. 29-48.

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). Recuperado de: <https://goo.gl/vEF3U8>

Strom, K. (1990). A behavioral theory of competitive parties. American Journal of Political Science. No. 2.

Strøm, Kaare (1997). Rules, Reasons and Routines: Legislative Roles in Parliamentary Democracies, en Wolfgang C. Müller y Thomas Saalfeld (editores), Members of Parliament in Western Europe. Londres, Frank Cass.

Tenorio, Xiuh y Fernando Dworak (2014). Modernidad Vs. Retraso. Rezago de una Asamblea Legislativa en una ciudad de vanguardia. México: Polithink / 2 Tipos Móviles.

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.

Unión Interparlamentaria. (2008). Evaluar un Parlamento: conjunto de herramientas para la autoevaluación de un Parlamento. Suiza.

Valadés, D. (2008). La parlamentarización de los gobiernos presidenciales. 2ª. ed. México: IJ-UNAM / El Colegio Nacional, 255 pp.

Valadés, D. y Barceló, D. (coords.). (2016). Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición. México: CEDIP-Cámara de Diputados / IJ-UNAM, 110 pp.

van Gestel, R., de Poorter, J. (2016). Putting evidence-based law making to the test:

Virgala Foruria, Eduardo (1995), "La forma de gobierno semiparlamentaria como alternativa a la presidencial y a la parlamentaria", en Revista de Estudios Políticos, núm. 89.

Whitehead, L. (2011). El sistema presidencial mexicano en perspectiva comparada. Revista Latinoamericana de Política Comparada. Vol. 5, julio. Quito: CELAEP, pp. 11-28.

Zamitz, 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 H. Zamitz (coord). Pacto por México. Agenda Legislativa

Zavala Arredondo, Marco Antonio. 2009. "La fiscalización de los recursos", en Pedro Salazar Ugarte y Lorenzo Córdova Vianello (coords.), Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo. México: TEPJF.

Zavaleta Salgado, Ruth, Coaliciones: electorales, legislativas y de gobierno, periódico Excélsior, 6 de junio de 2017.

Zepeda, Pedro José (2016). El Pacto por México, un intento de coalición de gobierno. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Zepeda, Pedro José (2017), "El pacto por México; un intento de gobierno de coalición", Cuaderno de Investigación, 32, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 38 p.

Zepeda, Pedro José, "El pacto por México, un intento de gobierno de coalición", Cuadernos de Investigación, núm. 32, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.