

DE LA CENTRALIZACIÓN A LA DESCENTRALIZACIÓN. EL NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

LUISA BÉJAR ALGAZI

LA LIMITACIÓN A LA FUERTE INFLUENCIA antes mostrada por la Presidencia de la República Mexicana ha tenido como correlato el fortalecimiento de un Poder Legislativo ávido de ampliar su esfera de intervención, incluso en asuntos ajenos a su jurisdicción.¹ En este desenlace han intervenido básicamente tres factores. Primero, la multiplicación de *jugadores con veto*, o si se quiere, de figurantes con posibilidades de lograr el éxito o el fracaso de cualquier iniciativa de ley.² Segundo, la activación de un marco constitucional inadecuado para alentar la negociación entre un gobierno obligado a buscar el apoyo de una mayoría opositora, más motivada a verlo fracasar que a sacar adelante las reformas requeridas para poner en práctica sus políticas.³ Tercero, el afianzamiento de un federalismo de corte pluralista, crecientemente orientado a buscar un reparto del poder fundado no sólo en lo dispuesto por el texto constitucional, sino también en los reclamos

¹ Por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) invalidó la facultad del Senado para objetar el nombramiento de dos comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones ya iniciado el gobierno de Felipe Calderón (*El Universal*, 24 de junio de 2008, Nacional). Antes, la administración de Vicente Fox había interpuesto ya una controversia contra la cámara baja a fin de reclamar su derecho a realizar observaciones al Presupuesto de Egresos ("Llevar hasta la SCJN lucha por presupuesto", *Reforma*, 21 de diciembre de 2004, Nacional).

² Matthew Shugart y Stephan Haggard, "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en Stephan Haggard y Mathew McCubbins, *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 64-104.

³ Las facultades constitucionales, el poder de agenda legislativa y los poderes de partido con que cuenta el Ejecutivo mexicano son bastante reducidos en comparación con aquellos de que disponen sus similares en América Latina. Véase Scott Mainwaring y Matthew Shugart, Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997. Benito Nacif comparte la idea de que los instrumentos constitucionales del Ejecutivo en México son insuficientes para conducir el cambio. Véase de este autor, "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México", *Política y Gobierno*, vol. 11, núm. 1, 2004, p. 12.

de las facciones, las camarillas y los grupos de interés cobijados por los partidos representados en sus cámaras. Al final, el balance derivado de este reacomodo ha significado el paso de un sistema político, otrora altamente centralizado, a uno descentralizado.

Las consecuencias de esta transformación han sido múltiples. Una de las más visibles es el decremento de la contribución del Poder Ejecutivo al conjunto de las leyes aprobadas. En efecto, mientras que en las dos últimas legislaturas en que el partido del gobierno contó con mayoría en sus dos cámaras, su participación en ese rubro llega hasta 81.9 y 76.9%. Agotada esa condición en la Cámara de Diputados luego de los comicios intermedios de 1997, ésta sólo ha alcanzado 20.4% en la LVII Legislatura (1997-2000) y 18.2% en la LVIII (2000-2003), sin que esa tendencia parezca revertirse en las siguientes.⁴ Pero esa no es la única novedad. Más allá de su origen, una vez puesto en marcha el primer gobierno de alternancia, para conseguir el éxito de cualquier propuesta de ley en el presente se requiere llevar a cabo la construcción de coaliciones mayoritarias en las que al menos deben confluír dos partidos.⁵

La escena parlamentaria actual se complementa con la autorización anual de presupuestos en los que las transferencias federales hacia los estados son cada vez más abundantes y las asignaciones en beneficio de causas particulares han dejado de ser la excepción.⁶ Ello, en principio, sugiere la incorporación de una importante variación en el comportamiento de los legisladores, más inclinados ahora que antaño a emprender acciones a título individual no siempre coincidentes con las metas colectivas de su partido. A este respecto, un hecho resulta definitivo: su carrera política no depende ya sólo de la dirigencia nacional del partido, sino también de los gobernadores y otros líderes subnacionales.⁷

⁴ Nacif, art. cit., pp. 21 y 23. Los datos correspondientes a la LIX (2003-2006) y la LX Legislaturas (2006-2009) bajo la misma metodología aplicada por Nacif todavía están por conocerse. No obstante, visto el asunto de manera general, considérese que en la primera de ellas el Ejecutivo contribuyó sólo con 31 iniciativas de las 405 aprobadas (7.6% del total), y en la segunda, con 37 de las 236 aprobadas (15.7%). Fuente: Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, en <http://sil.gobernacion.mx/Numeralia/Iniciativas/numiniciativas.php>

⁵ Según Nacif, la media en la LVIII Legislatura fue de 3.8 partidos en la cámara baja. Art. cit., pp. 24 y 25.

⁶ De acuerdo con Mauricio Merino, las transferencias federales pasaron de 390 000 millones de pesos en 1998 a 556 000 millones en 2005 ("Un federalismo sin proyecto", *Nexos*, núm. 371, noviembre de 2008, pp. 27-32). Enrique Cabrero apunta además que el alto grado de descentralización en el ejercicio del gasto público contrasta notoriamente con la centralización observada en el lado del ingreso, lo que a su juicio refuerza la idea de distorsión mostrada por el federalismo mexicano ("La trampa del federalismo fiscal", *Nexos*, núm. 371, noviembre de 2008, pp. 33-40).

⁷ Véase Scott Morgenstern, "Local and National Effects in Mexican Elections", ponencia preparada para el foro *Democratic Institutions in Latin America: Implications for Mexico's*

Con todo, la unidad en el voto de las bancadas de la cámara baja no ha experimentado una caída drástica, como en teoría cabe esperar.⁸ Aunque Casar y Lujambio afirman que el paso a la primera legislatura sin mayoría del gobierno (LVII) no observa cambio alguno en este renglón, Jeffrey Weldon encuentra con la aplicación de tres diferentes índices que si bien la disciplina no decreció en ninguno de los tres principales partidos de manera acusada, sí experimentó una tendencia a la baja, y más aún cuando el partido actuaba como oposición.⁹ Benito Nacif confirma al igual que Weldon la existencia de claros signos de relajamiento en la disciplina partidista también en la LVIII Legislatura al señalar que un tercio en promedio de los diputados votó en sentido contrario a la mayoría, y que casi 20% de las iniciativas del trienio fue aprobado con menos de 5% de diferencia.¹⁰ Esa tendencia perdura en la LIX Legislatura y muy probablemente en la LX.¹¹

Modificadas las preferencias de los actores, otra variable que puede explicar este fenómeno es el diseño institucional que acota sus decisiones. En este contexto, cabe preguntarse qué transformaciones ha experimentado el marco normativo del congreso mexicano. El argumento central de este escrito es que en un entorno marcado por la pluralidad, la descentralización y la alta competitividad electoral, la modificación de los procedimientos internos del Congreso de la Unión ha apuntado a ordenar el

Evolving Democracy, UCSD, 2005. También Joy Langston, "The Changing Party of the Institutional Revolution", *Party Politics*, vol. 12, núm. 3, 2006, pp. 395-413; y "La competencia electoral y la descentralización partidista en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 70, núm. 3, 2008, pp. 457-486.

⁸ Sobre este tema, consúltese el texto de John Carey y Matthew Shugart, "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies*, vol. 14, núm. 4, 1995, pp. 417-439. También Scott Morgenstern, "Explaining Legislative Politics in Latin America", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 413-445.

⁹ Consúltense los textos de Amparo Casar, "Legislatura sin mayoría. Cómo va el score", *Nexos*, vol. 23, núm. 265, enero de 2000, pp. 39-46; de Alonso Lujambio, "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México", en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2001; y de Jeffrey Weldon, "Factores institucionales y políticos de la disciplina partidaria en la Cámara de Diputados de México, 1998-2002", ponencia preparada para presentarse en el Panel "Reflexiones sobre la función de los legisladores en América Latina", en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, España, 2002.

¹⁰ Nacif, art. cit. pp. 26 y 27.

¹¹ Al igual que en el caso de la medición de las iniciativas aprobadas según su origen, la metodología utilizada para medir las disciplinas partidarias por cada autor es muy variable. No obstante, para la LIX Legislatura se puede ya consultar el texto de María de los Ángeles Mascott, *Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006 (Documento de Trabajo, núm. 1), 50 pp.

trabajo de sus miembros con el incremento de las facultades delegadas en los coordinadores de los grupos parlamentarios, en tanto integrantes de la Junta de Coordinación Política (JCP). Esta estrategia ha respondido a un doble propósito: 1) reforzar el control de los coordinadores de los grupos parlamentarios sobre el comportamiento de sus miembros; 2) facilitar las gestiones realizadas por los legisladores en beneficio de los actores subnacionales de quienes ahora depende su futuro político.

Para su exposición, este artículo se divide en tres apartados. En el primero se discuten las propuestas formuladas desde la teoría politológica con relación al tema. En el segundo se revisan los efectos de la transformación del sistema político mexicano sobre el diseño institucional del Congreso de la Unión en tres aspectos. Inicialmente, se da cuenta del impacto producido por el *pluralismo* en el último tramo de los gobiernos priistas. A continuación, se destaca el impacto de la *descentralización* y de la *alta competitividad electoral* observada tanto en las dos legislaturas que acompañaron la administración de Vicente Fox como en la correspondiente al primer trienio de Felipe Calderón. En el tercer apartado se presentan algunas reflexiones finales sobre las modificaciones incorporadas en la Ley Orgánica del Congreso General (LOGG) en los últimos diez años, al igual que diversos temas de investigación que podrían ser tratados en el futuro para acreditar la solidez de este primer diagnóstico.

1. EL ASUNTO VISTO DESDE LA TEORÍA

Si durante años el Congreso mexicano no suscitó mayor atención en los círculos académicos, desde que el gobierno unificado llegó a su fin en 1997 y la elección federal de 2000 terminó con siete décadas de dominio priista, su actuación se ha convertido en un foco de interés recurrente para los politólogos. A medida que los efectos de ese cambio se han hecho patentes, sin embargo, las limitaciones de la teoría para dar cuenta de los cambios ocurridos han salido a la luz. En ese sentido, se comienza a advertir que como muchas otras experiencias en América Latina, la mexicana no es del todo ajena a la lógica presente en el Congreso norteamericano.¹² Por el con-

¹² Sobre los dos modelos tradicionales recogidos por la teoría politológica para explicar el comportamiento de los legisladores se puede consultar el texto clásico de Bruce Cain, John Ferejohn y Morris Fiorina, *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, Harvard University Press, 1987. Sobre los casos de América Latina con esas características, consúltese Mark P. Jones y Wonjae Hwang, "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress", *American Journal of Political Science*, vol. 49, núm. 2, 2005, pp. 267-282.

trario, en ella puede observarse que la dinámica electoral, aunada a otras variables sistémicas y relativas al orden interno de los partidos, no sólo aliena en sus miembros el interés por colaborar en la imagen colectiva del partido, sino también en labrarse una reputación personal frente a quienes por su posición, su capacidad organizacional o su acceso a otros recursos de poder pueden asegurarle un porvenir en la política.

Bajo una óptica normativa, en cualquier democracia representativa el legislador está obligado a atender las preferencias y demandas de los electores que han hecho posible su desempeño en el cargo. Visto el asunto desde la teoría del *principal-agente*, para que eso suceda el *principal* debe disponer de información relativa a la actuación del *agente* a fin de sancionarlo llegado el momento electoral si acaso ha incumplido sus compromisos.¹³ No obstante, cuando su permanencia en el puesto o su acceso a otro lo obliga a atender a más de un *principal*, o si se quiere, a varios actores con expectativas diversas y quizás hasta enfrentadas, su comportamiento se ve expuesto a presiones cruzadas y los resultados de su gestión se oscurecen.

John Carey discute este problema en su teoría sobre la actuación de los legisladores con varios principales en competencia (*Competing Principals Theory*).¹⁴ En ella, el autor indica que aun en aquellos casos en que el diseño institucional de la representación alienta al legislador a centrar su actuación en el votante, el liderazgo del partido no carece de medios para influir en su desempeño. En adición, en algunos sistemas políticos otros actores disponen también de recursos capaces de impactar en su carrera política y, por tanto, de orientar por su intermedio el sentido de la ley. Entre ellos están, por ejemplo, el Ejecutivo, los gobernadores, los activistas del partido o los dirigentes de distintos grupos de interés. En esas circunstancias, esperar que los legisladores adscritos a una bancada voten de igual manera supone una expectativa poco viable en casi cualquier caso.

En México, las señales de alarma sobre la existencia de fisuras en los grupos parlamentarios, prendidas desde el primer gobierno federal sin mayoría en la Cámara de Diputados, se hacen patentes de nueva cuenta una vez puesta en marcha la primera administración de alternancia. En efecto, Jeffrey Weldon comprueba que aunque en la LVIII Legislatura (2000-2003) la disciplina se mantuvo relativamente alta, tendió a disminuir en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ya como oposición, al pasar de 83.5 a 71.7%. Y si en el Partido Acción Nacional (PAN) sucedía lo contrario al

¹³ Véase R. D. Kiewiet y Matthew McCubbins, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

¹⁴ John Carey, *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

elevarse la disciplina en diez puntos (de 77.6 a 87.6%), ello presumiblemente se debía a su nueva condición de partido en el gobierno.¹⁵ En lo que toca al Partido de la Revolución Democrática (PRD) y a los demás partidos, el autor no encontró un descenso demasiado acusado, pero sí la inclinación de casi una cuarta parte de sus miembros a apartarse de las posturas asumidas por su grupo, bien fuera con la emisión de un voto en sentido contrario a la mayoría o recurriendo a la abstención.¹⁶

Como quiera que se vea, el problema no es menor. Salvo contadas excepciones, la figura del partido continúa figurando como el referente básico para hacer posible la rendición de cuentas en las democracias representativas.¹⁷ Pero el asunto no termina ahí. Su intervención es fundamental para limitar la proliferación de soluciones factibles para cada asunto, así como para evitar la incorporación en la agenda parlamentaria de proyectos carentes de apoyo, que sólo satisfacen ciertos intereses o que pueden fracturar las alianzas necesarias para su aprobación.¹⁸ Su mediación en el trabajo legislativo es, por tanto, indispensable; y más aún si, como sucede en los gobiernos presidenciales multipartidistas como el mexicano, el mantenimiento de las coaliciones mayoritarias es incierto.¹⁹

¹⁵ Los porcentajes obtenidos por el autor corresponden al índice de disciplina, medición en la que incluye el máximo número de votos a favor y en contra, y las abstenciones de cada partido, dividido entre el total de integrantes de su fracción el día de la votación. Weldon, "Factores institucionales y políticos...".

¹⁶ Los hallazgos de Weldon sobre la disciplina en los grupos parlamentarios durante el trienio se han corroborado por otros especialistas —con matices en sus resultados, lo cual se deriva del método de medición. Al emplear el Índice de Rice corregido (WRice), por ejemplo, Robert Knight encuentra que el PRI experimenta una notoria disminución en la unidad de voto al pasar de .994 en la LVII Legislatura a .759 en la LVIII. Por su parte, el PAN muestra un declive más limitado al alcanzar .887 en la primera y .865 en la siguiente. Everardo Díaz llega a conclusiones similares por medio de cinco indicadores que le permiten señalar al PRI como el partido con el nivel de cohesión más bajo (.71) y al PAN como el más alto (.87). Véanse, Weldon, "Factores institucionales y políticos..."; Robert Knight, "Parties in the Mexican Congress: Party Unity, Coalitions and Policy Decisiveness", ponencia presentada en el WPSA Annual Meeting, en Las Vegas, Nevada, 8 de marzo de 2007; y Everardo Díaz, "Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003", *Confines*, núm. 2-3, 2006, pp. 45-64.

¹⁷ Véase, por ejemplo, Stefano Bartolini y Peter Mair, "Challenges to Contemporary Political Parties", en Larry Diamond y Richard Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 2001, pp. 327-344.

¹⁸ Véase Gary Cox y Matthew McCubbins, *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

¹⁹ Sobre este punto, entre otras cosas, hay que considerar que cuando la presidencia que varios partidos desean ocupar es del tipo "el ganador se lo lleva todo" (mayoría relativa a una sola vuelta), los incentivos para que éstos acepten conformar y mantener alianzas son definitivamente más débiles que en los gobiernos parlamentarios. Véase Mark Payne *et al.*, *La política*

Al conseguir que sus legisladores voten unidos, los denominados “partidos fuertes” pueden influir en el proceso de toma de decisiones más que los “débiles”.²⁰ En principio, la unidad de voto depende de dos variables: la *cohesión*, entendida como el grado en que los miembros de un grupo parlamentario comparten la misma preferencia con relación a las políticas puestas a su consideración; y la *disciplina*, que está conectada con el poder de su dirigencia para conseguir su apoyo para las posturas defendidas por la organización cuando la cohesión no garantiza el éxito de esa empresa.²¹ En los regímenes presidenciales multipartidistas, sin embargo, la intervención de partidos demasiado “fuertes” –esto es, de aquellos en los que la disciplina y la cohesión alcanzan índices tan altos que casi todos los legisladores del grupo votan en el mismo sentido– puede suponer un reto mayor para la construcción de coaliciones mayoritarias.²² Por lo mismo, es mejor contar con partidos moderadamente unificados y, por ello, más dispuestos a aceptar la negociación con otras fuerzas. De hecho, a juicio de Robert Knight, desde que las cámaras del Congreso mexicano comenzaron a exhibir un perfil pluripartidista se ha evitado la parálisis.

Lo que está en juego, no obstante, rebasa con mucho el desempeño legislativo de ese órgano. Si la unidad del voto se quiebra demasiado, las metas colectivas de los partidos se ven también amenazadas. Pero lo mismo sucede con la oportunidad de llevar a buen puerto los objetivos de aquellos actores que por su posición estratégica en un contexto de alta competitividad electoral pueden influir en la carrera política de sus militantes. La literatura sobre el tema indica que cuando la unidad del voto en el Congreso norteamericano es insuficiente para satisfacer ambos propósitos, la delegación de las decisiones en los liderazgos partidarios ha permitido superar el problema (*Cartel Theory*).²³ Su experiencia sugiere que aplicada dicha estrategia a otras asambleas en las que el comportamiento de sus miembros sigue un patrón similar, la entrega del control de la agenda a los conductores de las bancadas podría apuntar también a atenuar ese peligro.²⁴

importa. Democracia y desarrollo en América Latina, México, DID-IDA, 2005. Especialmente el cap. 5: “Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática”, pp. 91-136.

²⁰ Keith Krehbiel, “Party Discipline and Measures of Partisanship”, *American Journal of Political Science*, vol. 44, núm. 2, 2000, pp. 206-221; y John Aldrich y David Rohde, “The Logic of Conditional Party Government: Revisiting the Electoral Connection”, en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (eds.), *Congress Reconsidered*, Washington, D. C., CQ Press, 2001.

²¹ Carey, *op. cit.*

²² Knight, ponencia citada.

²³ Gary Cox y Matthew McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993.

²⁴ Véase Jones y Hwang, art. cit. Ese empeño sería posible al colocarlos en condiciones de incidir activamente tanto en la definición de su contenido (*control positivo*), como en la

Desde esa perspectiva, las reformas incorporadas en México por la LOCG en los últimos diez años tenderían a facilitar la labor de enlace de los coordinadores de los grupos parlamentarios al igual que su capacidad de supervisar lo aprobado, una vez asegurado el acoplamiento de un techo de disciplina mínimo en el pleno. Ciertamente, cualquier ajuste con esa intención tiene como telón de fondo el efecto de distintos factores del sistema político y del orden interno de los partidos sobre la actuación de los legisladores. El formato presidencial del gobierno, por ejemplo, convierte al Ejecutivo en un competidor potencial por el control de su voto en el Congreso.²⁵ El hecho de que en las democracias presidenciales los integrantes de este órgano se elijan por separado, por otro lado, claramente puede aumentar las probabilidades de conflicto entre ambos poderes.²⁶

Otro elemento que tampoco conviene descuidar en el análisis del tema es la estructura federal de gobierno. A este respecto, Jones y Hwang recuerdan que la división en entidades soberanas dota a los gobernadores de poderes permanentes sobre territorios bien delimitados, lo que en determinadas circunstancias puede colocarlos en mejor posición que al liderazgo central de su partido para influir en la designación de los candidatos para contender a nivel subnacional y nacional.²⁷ De igual modo, aunque los gobernadores no poseen autoridad para intervenir en las actividades de la legislatura nacional, disponen de bienes altamente valorados por sus miembros, como sería la oportunidad de continuar su carrera política en la esfera estatal o municipal. Por si eso fuera poco, cuando la competitividad electoral exige la movilización de todos los recursos disponibles para alcanzar el triunfo, su poder sobre los legisladores puede verse acrecentado de manera muy notoria.²⁸

de evitar la aprobación de propuestas contrarias al interés del partido (*control negativo*). Cox, *op. cit.*

²⁵ Carey, *op. cit.* No obstante, el éxito del Ejecutivo en esta empresa, como ya se dijo antes, se encuentra acotado por el alcance de sus facultades legislativas y sus poderes de agenda para intervenir en la elaboración del orden del día de la asamblea. Sobre este tema, véase, Mainwaring y Shugart, art. cit.; y Haggard y Shugart, art. cit.

²⁶ Esa contingencia tiende a disminuir cuando dicho proceso se realiza en forma simultánea, condición que en México sólo se cumple de manera parcial, ya que la Cámara de Diputados se renueva cada tres años, mientras que el Senado lo hace cada seis. Véase Payne *et al.*, *op. cit.*, cap. 1: “La política importa para el desarrollo”, pp. 9-26.

²⁷ Jones y Hwang, art. cit.

²⁸ Joy Langston, “The Changing Party of the Institutional Revolution”. Por otra parte, Kitschelt y Wilkinson han precisado que más que aludir a la fragmentación del sistema de partidos o a la volatilidad del voto, el concepto de competitividad se refiere a la localización de electores fluctuantes, hecho que sin duda fortalece a los gobernadores y a otros liderazgos subnacionales en condiciones de lograr su movilización a favor de uno u otro candidato. Véase de Kitschelt y Wilkinson, *Patrons, Clients, and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

En estas circunstancias, el carácter mixto con dominante mayoritario del sistema electoral mexicano utilizado para la integración del Congreso de la Unión apenas consigue desalentar los comportamientos fragmentarios e individualistas en sus cámaras.²⁹ Sobre todo, cuando la prohibición constitucional a la reelección inmediata tiende a homogeneizar el desempeño de los legisladores electos por mayoría simple con los de representación proporcional, y cuando el monopolio en la designación de las candidaturas por partidos básicamente descentralizados refuerza su disposición a atender las preferencias de quienes más adelante pueden abrirles el acceso a otros cargos públicos.³⁰

2. EL CONGRESO VISTO DESDE EL SISTEMA POLÍTICO

La centralización con que en el régimen priista se tomaban las decisiones es ya cosa del pasado. Aunque la Constitución no haya incorporado en la última década reformas realmente significativas en la relación entre los poderes Ejecutivo y el Legislativo, desde que ningún partido tiene ya el control sobre la mayoría de las curules, la combinación del formato presidencial de gobierno con un pluralismo cimentado en partidos sujetos a lógicas subnacionales no ha dejado de plantear un reto de difícil solución para la clase política. En este sentido, podría pensarse que si bien la reiterada modificación de la ley electoral a lo largo de más de tres décadas consiguió corregir el sesgo mostrado por la representación política en el Congreso

²⁹ A este respecto, recuérdese que según los arts. 52 y 56 de la Constitución Mexicana, la Cámara de Diputados se integra con 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, mientras que el Senado se forma con dos senadores de mayoría relativa y uno de primera minoría por cada entidad federativa más el Distrito Federal, más 32 senadores electos bajo el principio de representación proporcional. Sobre los sistemas electorales mixtos, véase Matthew Shugart, “‘Extreme’ Electoral Systems and the Appeal of Mixed-Member Alternative”, en Matthew Soberg Shugart y Martin P. Wattenberg, *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 25-54. También Brian Crisp, “Incentives in Mixed-Member Electoral Systems: General Election Laws, Candidate Selection Procedures, and Cameral Rules”, *Comparative Political Studies*, vol. 40, núm. 12, 2007, pp. 1460-1485.

³⁰ La Constitución Mexicana prohíbe en su art. 59 la reelección inmediata de los legisladores. Sobre los efectos de esta prohibición sobre el sistema electoral mexicano, consúltese el texto de Jeffrey Weldon, “The Consequences of Mexico’s Mixed-Member Electoral System, 1988-1997”, en Matthew Soberg Shugart y Martin P. Wattenberg, *Mixed-Member Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 447-476. Si además el regreso a la legislatura puede ser tramitado bajo uno u otro principio, es presumible que diputados y senadores de mayoría relativa voten de manera muy similar a los electos por representación proporcional. Sobre este tema, véase Crisp, art. cit.

de la Unión, no logró pavimentar el terreno para guarnecer los acuerdos exigidos por su nueva conformación.

El arribo a este punto, desde luego, no ocurrió al margen de otros factores, entre los que destacan la modificación de las preferencias electorales de la ciudadanía, el resquebrajamiento de la élite priista y el fortalecimiento de las identidades de grupos de poder locales poco dispuestos ya a mantener la misma relación que en el pasado con el centro.³¹ De cualquier forma, el “presidencialismo mexicano” está lejos de contar ya con los apoyos de que gozó en otras épocas, aunque el arreglo institucional llamado a sustituirlo no termine todavía de fraguarse. Por lo menos, así parece indicarlo la constante mudanza de los procedimientos internos del Congreso a fin de intentar ponerlo a la altura de sus nuevas tareas en la vida política del país.

2.1 *Los efectos del pluralismo*

De hecho, desde 1988 el Congreso mexicano comienza a mostrar algunas de las dificultades enfrentadas por sus similares en América Latina debido a la carencia de una mayoría disciplinada dispuesta a sacar adelante la agenda del gobierno.³² En efecto, el presidente Salinas de Gortari no pudo ya modificar la Carta Magna sin asegurar el apoyo de diputados de oposición, por lo que debió negociar con Acción Nacional la aprobación de las reformas más importantes de su administración. Con sólo nueve diputados por encima de la mayoría absoluta (52%) en la LIV Legislatura (1988-1991), de igual modo había de emprender diversas reformas a fin de desarmar los amagos de rebelión de algunos diputados priistas por su supuesto alejamiento del ideario revolucionario.³³ Su actuación como referente central del sistema político sólo se restableció en la LV Legislatura (1991-1994), una vez que su partido volvió a conseguir una cómoda mayoría en la cámara

³¹ En 1988, no más de 3% de los mexicanos vivía en municipios gobernados por la oposición. Esa cifra se eleva a 49.5% en 1997. De igual modo, mientras que los partidos de ese signo consiguen apenas su primera gubernatura en 1989, para el año 2000 tales experiencias suman ya once. Sobre este tema, véase Alonso Lujambio, “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México”.

³² Sobre la experiencia de América Latina, véase Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994, p. 109.

³³ Según Jeffrey Weldon (“The Consequences of Mexico’s Mixed-Member Electoral System, 1988-1997”), la reforma electoral de 1991 tiene como uno de sus principales propósitos elevar la sobrerrepresentación del partido mayoritario para proteger el funcionamiento del “presidencialismo”, pero también reducir el costo de disciplinar a los legisladores priistas.

baja.³⁴ Más allá de este respiro temporal, no obstante, el tradicional arreglo entre federación y estados resulta ya agotado.³⁵

A pesar del sólido apoyo de que disponía Ernesto Zedillo en la LVI Legislatura (1994-1997) al contar con 300 diputados (60%), su gobierno no consiguió eludir el surgimiento de tensiones producidas por la creciente competencia de los partidos minoritarios en buena parte del territorio nacional, pero sobre todo por la inequidad y la escasa transparencia con que se desarrollaron los comicios.³⁶ A esto se suma el levantamiento indígena en Chiapas y las consecuencias de la inflación, la devaluación y el desbalance de las finanzas públicas con que inició su mandato. Los retos que su administración enfrentó no cesaron en la segunda parte de su sexenio. Para entonces, no sólo los legisladores priistas se mostraban reacios a apoyar sus iniciativas, sino que también su relación con el Congreso se complica cuando en la LVII Legislatura (1997-2000) su partido únicamente logró ganar 238 curules (47.8%) de la Cámara de Diputados.³⁷

Impedido su grupo de cumplir con lo señalado por la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG), el bloque mayoritario conformado por el PAN, el PRD, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT) asumió la dirección de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP).³⁸ Sin compartir necesariamente la misma visión con respecto a las políticas que el país requería, la coalición opositora recién formada coincidió en un objetivo fundamental: modificar la estructura de esa cámara, incluido el esquema de distribución de las presidencias y secretarías de las comisiones ordinarias a fin de evitar el sesgo en sus dictámenes a favor de las políticas gubernamentales.

³⁴ Si en el trienio anterior sólo contaba con 52% de los escaños, al siguiente esa cifra se eleva hasta 64% (320 diputados), lo que le permitió recuperar nuevamente la conducción del proceso legislativo.

³⁵ Ocho de los doce gobernadores que no pueden terminar su mandato durante el plazo de su sexenio fueron removidos directamente por el Presidente de la República. Véase Blanca Heredia, "Estructura política y reforma económica: el caso de México", en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE, 2002, p. 208.

³⁶ Becerra, Salazar y Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000, p. 367.

³⁷ La reforma fiscal para elevar la tasa del impuesto al valor agregado (IVA) debe vencer primero la resistencia de los diputados priistas a asumir los costos políticos de su aprobación. Jeffrey Weldon, "Political Sources of Presidentialism in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997, pp. 225-258.

³⁸ El art. 45 de la LOCG de 1977 dispone que la Gran Comisión en la Cámara de Diputados (convertida ya en CRICP por acuerdo parlamentario) quede a cargo del grupo en posesión de la mayoría de las curules, condición que ningún partido logra cumplir.

Cambios incorporados por la LOCG en la LVII Legislatura (1997-2000)

<i>Reformas</i>	<i>Objetivos buscados</i>
<p><i>1. Mesa Directiva</i></p> <p>a. Se establece que la elección y remoción de sus miembros sea con el voto de 2/3 de los diputados presentes.</p> <p>b. Se restringe a tres el número de sus vicepresidentes y sus secretarios.</p> <p>c. Su Presidente es designado como responsable de velar por la unidad de la cámara y de destrabar los conflictos surgidos a su interior.</p> <p>d. Se le encarga la conducción de la Conferencia para la Dirección y la Programación de los Trabajos Legislativos (CDPTL).</p>	<p><i>1. Mesa Directiva</i></p> <p>a. Establecer contrapesos frente a la JCP a fin de evitar en el futuro la concentración de poder en un sólo partido.</p> <p>b. Aumentar su autonomía con respecto a los partidos, a fin de garantizar la imparcialidad en el manejo de las sesiones del pleno y de permitir a su presidente fungir como árbitro en situaciones de conflicto.</p> <p>c. Facilitar las labores arbitrales encargadas a su presidente.</p> <p>d. Asignarle la elaboración de la agenda del pleno.</p>
<p><i>2. Junta de Coordinación Política</i></p> <p>a. Se abre el acceso a todos los partidos, pero se marcan las diferencias entre ellos al establecerse que éste tomará sus decisiones mediante voto ponderado.</p> <p>b. Se encarga de elaborar la propuesta a ser presentada ante el pleno para la conformación de la Mesa Directiva, para la integración de las comisiones ordinarias, y para la designación de sus presidentes y secretarios, pero se deja en manos de los coordinadores de los grupos parlamentarios la facultad de solicitar su sustitución.</p> <p>c. Comparte con el Presidente de la Mesa Directiva la elaboración de la agenda del pleno al formar parte de la CDPTL.</p>	<p><i>2. Junta de Coordinación Política</i></p> <p>a. Dar cabida a la pluralidad en órgano de dirección política encargado de impulsar la negociación entre los grupos parlamentarios, dada la ausencia de una mayoría natural.</p> <p>b. Acotar su intervención en la elaboración de la agenda del pleno.</p> <p>c. Mantener el control de los coordinadores sobre la integración de las comisiones ordinarias y la designación de sus presidentes y secretarios.</p>

3. Sistema de comisiones

a. Dar cabida a la pluralidad en órgano de dirección política encargado de impulsar la negociación entre los grupos parlamentarios, dada la ausencia de una mayoría natural.

b. Acotar su intervención en la elaboración de la agenda del pleno.

c. Mantener el control de los coordinadores sobre la integración de las comisiones ordinarias y la designación de sus presidentes y secretarios.

3. Sistema de comisiones

a. y b. Elevar su eficiencia legislativa, que no la profesionalización de sus miembros.

c. Frenar las acciones a título personal e impulsar la lógica y el interés colectivo de los partidos.

d. Permitir que sus miembros puedan gestionar recursos de la federación en beneficio de los proyectos promovidos por las facciones estatales de su partido, incluida, desde luego, la del gobernador.

Balance final

La nueva LOCG acredita el afianzamiento del pluralismo político en el congreso y pone fin a la anterior hegemonía del PRI. No obstante, conserva, como su antecesora, la lógica partidista en sus cámaras. En este sentido, evita la concentración del poder en una única fuerza, a la vez que permite a los coordinadores acotar la actuación independiente de los legisladores inscritos en su grupo parlamentario.

Antes de que concluyera el trienio, los notorios desajustes mostrados entre la norma y la realidad recién inaugurada urgieron, sin embargo, la expedición de una nueva ley orgánica para ordenar el trabajo del Congreso de manera más integral.³⁹ No sin la resistencia de los diputados priistas, la mayoría opositora buscó la creación de contrapesos capaces de evitar el retorno a la concentración del poder en un sólo partido. Para conseguirlo, optó por ampliar el catálogo de facultades de la Mesa Directiva, al tiempo que mantuvo más o menos estables las asignadas a la Junta de Coordinación Política (JCP), órgano que, dicho sea de paso, sustituye a la CRICP en la tarea de allanar la negociación interpartidista.

Con el propósito de favorecer su imparcialidad en la conducción de la asamblea, por otro lado, se dispone que la Mesa sea electa o removida con el

³⁹ La LOCG anterior data de 1977, y si bien en 1994 se le incorporan algunos ajustes tendientes a admitir la pluralidad política que ya permeaba la Cámara de Diputados, en ella se presupone aún la existencia de un grupo mayoritario. Al ocurrir así todavía en el Senado, el grupo del PRI no estima necesario introducir en su estructura las modificaciones propuestas por su colegisladora, por lo que la ley se mantiene sin cambios en lo relativo a la cámara alta.

voto de dos terceras partes de los diputados presentes en el pleno.⁴⁰ De igual manera, se determina que ésta se integre con un presidente y únicamente tres vicepresidentes y tres secretarios. Al aceptar ese arreglo se renuncia a asegurar la presencia de todos los grupos parlamentarios en ella, como se había previsto en los últimos dos trienios a fin de invalidar los recelos de sesgo político reclamados por las minorías. Su presidente es designado como el responsable de velar por la unidad de la cámara y de resolver los conflictos que puedan surgir en su interior. Para facilitar su labor arbitral, se le asigna la conducción de la Conferencia para la Dirección y la Programación de los Trabajos Legislativos (CDPTL), ente encargado ahora de elaborar el orden del día del pleno, de formular el programa legislativo y de decidir los procedimientos del debate.

A diferencia de la etapa hegemónica del PRI, la LOCG aprobada en septiembre de 1999 asegura también el acceso de todos los grupos parlamentarios a la JCP. No obstante, establece claras diferencias entre ellos al señalar que sus decisiones se tomarán con voto ponderado, de acuerdo al número de sus integrantes.⁴¹ Al igual que en su versión anterior, la ley le asigna la tarea de elaborar la propuesta para la conformación tanto de la Mesa Directiva como de las comisiones ordinarias, así como de “los diputados que deban presidirlas y fungir como sus secretarios”, pero se deja en manos de los coordinadores la facultad de solicitar su sustitución.⁴²

A efecto de tratar de elevar la calidad de su trabajo, el número de comisiones se reduce. Con excepción de algunas de ellas, la cifra de sus integrantes se acota hasta un máximo de treinta, y se dispone que cada legislador sólo pueda ser miembro de un máximo de dos. En forma complementaria, para frenar las acciones a título personal únicamente se autoriza a su presidente para solicitar la información requerida en el desarrollo de sus labores. Por último, se ordena que cada comisión haga llegar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública sus opiniones sobre los informes rendidos por el Ejecutivo en cuanto al cumplimiento de las metas previstas en los programas del ramo, con lo que se formaliza la posibilidad de que sus miembros puedan gestionar recursos de la federación en beneficio de los proyectos promovidos por las facciones estatales de su partido, incluida, desde luego, la del gobernador.⁴³

En suma, la nueva LOCG acredita el afianzamiento del pluralismo en el Congreso, a la vez que induce, como su antecesora, una lógica partidista en sus cámaras. Trata de evitar la concentración del poder en una única fuerza,

⁴⁰ Arts. 17 y 19 de la LOCG aprobada el 3 de septiembre de 1999. Todas las referencias a artículos de la LOCG corresponden a esa fecha, a menos que se indique distinto.

⁴¹ Art. 31 de la LOCG.

⁴² Art. 34 de la LOCG.

⁴³ Art. 43 y 45 de la LOCG.

pero desalienta la actuación independiente de los legisladores. Su diseño, en consecuencia, bien pudiera contribuir a explicar por qué, a pesar de que las características del sistema político posterior a la hegemonía priista harían presumir una disminución en la unidad del voto, la disciplina en los grupos parlamentarios se ha mantenido en niveles adecuados para conjurar los riesgos de paralización legislativa.

2.2 *Los efectos de la descentralización*

Consumada la alternancia en el año 2000, el Congreso constituye ya un elemento central en el proceso de toma de decisiones. No sin razón la opinión pública comienza a enfocar su atención prioritariamente en sus recintos, luego de constatar los problemas de la cooperación implícitos en una dirección colegiada, incapaz muchas veces de solucionar los conflictos surgidos entre sus integrantes. En consecuencia, más que considerar su actuación como un verdadero contrapeso al Ejecutivo, en algunos círculos ésta es percibida como la simple sustitución de una “Presidencia absoluta” por un “Congreso no sólo absoluto, sino con mucho mayores poderes y ningún control de sus pares”.⁴⁴

La bitácora del desencuentro entre ambos poderes contempla varias cuestiones. Entre ellas incluye las dificultades del primer gobierno de alternancia para poner en práctica su agenda política. En este sentido, refiere las limitaciones del marco constitucional mexicano para alentar la negociación entre éste y una mayoría opositora, más inclinada a conseguir votos en los próximos comicios que a apoyarlo en sus propuestas.⁴⁵ De la misma manera, pero no menos importante, pone de manifiesto la falta de acompañamiento de sus políticas por parte de los legisladores de su partido.⁴⁶

Puesta en marcha la LVIII Legislatura (2000-2003), el Ejecutivo no tiene ya mayoría en la Cámara de Diputados ni en la de Senadores. En ambas, los priistas continúan concentrando el mayor número de curules al contar con sesenta senadores (45%) y 211 diputados (42%), frente a los grupos panistas

⁴⁴ Véase, por ejemplo, Luis González de Alba, “El poder absoluto del Congreso” en *Milenio*, 5 de mayo de 2008, Opinión.

⁴⁵ La literatura sobre el tema ha advertido desde hace tiempo sobre la tendencia de los gobiernos presidenciales a intensificar en los partidos el interés por la búsqueda de votos. Véase Karl Strom, “A Behavioral Theory of Competitive Political Parties”, *American Journal of Political Science*, vol. 34, núm. 2, 1990, pp. 565-598.

⁴⁶ David Samuels ha destacado la escasa inclinación de los partidos en el presidencialismo a apoyar a los gobiernos surgidos de sus filas. Véase de este autor, “Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior”, *Comparative Political Studies*, vol. 35, núm. 4, 2002, pp. 461-483.

constituidos por 46 (36%) y 206 (41%), respectivamente.⁴⁷ En calidad de tercera fuerza, el PRD suma 15 senadores (12%) y 50 diputados (10%), aunque en los dos casos su bancada goza de una posición estratégica al poder inclinar la balanza hacia uno u otro lado.

Por primera vez, no obstante, el PAN, logró el triunfo en 136 de los 300 distritos de mayoría relativa para la elección de la Cámara de Diputados, superando por cuatro a los obtenidos por el PRI. Este hecho, según Scott Morgenstern, revela que en la elección de los legisladores la competencia política ha comenzado a cobrar gran fuerza en casi todo el país, y que el referente nacional ha perdido su anterior importancia.⁴⁸ De esta suerte, el liderazgo de los partidos se ve obligado a aceptar la descentralización del proceso de selección de sus candidatos en sus gobernadores y otras facciones subnacionales, y, en ocasiones, hasta en otros actores capaces de inclinar la balanza a su favor. Impactadas por la alta competitividad, dicho sea de paso, también las campañas electorales experimentan cambios.⁴⁹

En estas circunstancias, parece razonable suponer que la labor de los coordinadores para mantener la unidad de voto en su grupo parlamentario se ha vuelto una labor bastante complicada. En el mismo sentido, cabe presumir que las reformas incorporadas a la LOCG no son ajenas a su esfuerzo por superar ese reto. Quizás por ello y para dar cabida también a las actividades de gestión realizadas por los legisladores, apenas iniciado el primer trienio de la administración foxista, la ley recientemente aprobada es sometida a su primera cirugía mayor con la modificación del sistema de comisiones.⁵⁰

Como punto de partida, el número de comisiones a las que un diputado puede pertenecer, limitado a dos un año antes, al inicio de la LVIII Le-

⁴⁷ Ese patrón se reproduce también en el ámbito subnacional y local. Para el año 2000, el PRI conservaba sólo 19 de 32 gubernaturas, el PAN había elevado su número a siete y el PRD a seis. Véase Becerra, Salazar y Woldenberg, *op. cit.*, pp. 236 y ss.

⁴⁸ Morgenstern, "Local and National Effects in Mexican Elections", pp. 2 y ss.

⁴⁹ Joy Langston documenta con entrevistas la proclividad a hacer intervenir a los gobernadores en esa tarea al menos de tres formas. Una, al disponer de recursos materiales y humanos extraídos de los fondos de la entidad; dos, al tener la capacidad de coaccionar a las representaciones sindicales a fin de que apoyen en su distrito a determinado candidato; tres, al expresar abiertamente opiniones en favor o contrarias a cualquiera de ellos. Véase de dicha autora, "The Changing Party of the Institutional Revolution".

⁵⁰ Cuando la dirigencia del partido tiene como eje los intereses subnacionales o estatales, sus legisladores suelen desempeñarse como delegados de éstos, y el proceso de toma de decisiones fluye también en el mismo sentido. Langston, "La competencia electoral...", p. 3. Sobre las labores de gestión realizadas por los legisladores a través del trabajo de comisiones, véase, por ejemplo, Roberto José Pacheco, "Solicitan al Congreso apretarse el cinturón", *Excelsior*, 7 de noviembre de 2008, Nacional.

gislatura se elevó a tres.⁵¹ A continuación, el sistema volvió a sumar nuevas unidades a las ya existentes para pasar de 23 a 40. La reforma hace así manifiesto que las comisiones, antaño figuras casi decorativas en ambas cámaras del Congreso, se han convertido ya en foros relevantes.⁵² Primero, por permitir a sus miembros la obtención de información privilegiada. Segundo, por proteger sus gestiones del escrutinio público, al constituir el mejor espacio para la negociación de leyes centradas en temas particulares (*pork barrel legislation*) y brindarles una oportunidad para hacer méritos frente a quienes pueden asegurarles la continuidad de su carrera política.⁵³ Pero más que eso, por facilitar a los coordinadores de los grupos parlamentarios el control de lo que puede ser discutido y aprobado por la asamblea con su atribución para nombrar y remover a sus miembros, pero también para intervenir en la elaboración de la agenda del pleno.

La insatisfacción de la ciudadanía con la labor realizada por el presidente Fox y su partido son las marcas de origen de la LIX Legislatura (2003-2006).⁵⁴ Tanto así que la elevación en el índice de abstención en la renovación de su cámara baja se viese acompañada con la disminución del grupo parlamentario panista en 53 curules, para sólo sumar 149 diputados, equivalentes a 30.6% de la asamblea. El castigo de los electores a su gobierno hace, en cambio, que el PRI incremente su grupo con 13 miembros más para alcanzar la cifra de 224 (44.8%), y que el PRD lo haga con 53 llegar a 95 (19%).

Apremiada por la urgencia de sacar a tiempo la negociación para su integración y el acomodo de los diversos intereses promovidos en las comisiones ordinarias de esa cámara, la JCP acuerda añadir dos nuevas unidades al sistema.⁵⁵ El asomo de una anticipada y en exceso beligerante coyuntura

⁵¹ Art. 43 de la LOGC. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de septiembre de 2000.

⁵² A este respecto, conviene recordar, que el pleno no se pronuncia sobre las iniciativas presentadas a su consideración, sino sobre el dictamen de éstas a su cargo.

⁵³ La expresión *pork barrel legislation* se refiere a aquellas leyes que pretenden conseguir votos a favor de su promotor a cambio de beneficios exclusivos para sus electores. Véase Wolfgang Müller, "Political Institutions and Linkage Strategies", en Herbert Kitschelt y Steven Wilkinson (eds.), *Patrons, Clients, and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 251.

⁵⁴ En la elección de 2003, la participación ciudadana corresponde apenas a 40.1% de padrón. Esto representa una caída de quince puntos con respecto a 1997. Silvia Gómez Tagle, *Leales y volátiles: proceso de consolidación del nuevo sistema de partidos mexicano a través de las elecciones de diputados federales en México, 1994-2003*, México, IEEM, 2006 (Reflexiones de Política Democrática, 4), p. 70.

⁵⁵ De acuerdo al art. 43 de la LOGC, las comisiones deben quedar formadas en el transcurso del primer mes de la legislatura. La negociación se concluye casi siempre hasta el último día del plazo. La propuesta correspondiente a la LIX Legislatura se aprobó el 29 de septiembre de 2003. Con la modificación incorporada en la ley, la cámara baja tiene ya 42 comisiones, mientras que en el Senado su número se eleva a treinta. En su caso, cada senador puede pertenecer hasta a cuatro comisiones.

Cambios incorporados por la LOCG en la LVIII y LIX Legislaturas (2000-2006)

<i>Reformas</i>	<i>Objetivos buscados</i>
<p><i>1. Sistema de comisiones:</i> <i>Cámara de Diputados</i></p> <p>a. Se incrementa de dos a tres el número de unidades a las que un diputado puede pertenecer.</p> <p>b. Se incrementa el número de comisiones del sistema para pasar de 23 a 40 y después a 42.</p> <p>c. Se reitera que las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos y se establecen previsiones para resolver situaciones de empate.</p> <p><i>Cámara de Senadores</i></p> <p>a. Se incrementa el número de comisiones a las que los senadores pueden pertenecer de tres a cuatro.</p> <p>b. Se incrementa el número de comisiones del sistema para llegar a 31.</p> <p><i>2. Junta de Coordinación Política</i></p> <p>a. Se crea el Comité de Administración para auxiliar sus labores.</p> <p>b. Se asigna al Presidente de la JCP la atribución de poner a consideración de la CDPTL (que no al Presidente de la Mesa Directiva) los criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones a partir de la agenda presentada por los Grupos.</p> <p>c. Se asigna a la JCP la atribución de analizar y aprobar el informe correspondiente a las finanzas de esa Cámara.</p> <p><i>3. Grupos parlamentarios</i></p> <p>a. Se establece la obligación de los Grupos Parlamentarios de presen-</p>	<p><i>1. Sistema de comisiones:</i> <i>(de ambas Cámaras)</i></p> <p>a. Hacer más flexible la negociación para el reparto de sus presidencias al permitir el acomodo de las corrientes, facciones o camarillas cobijadas en su grupo parlamentario.</p> <p>b. Permitir la gestión de los intereses atendidos por los legisladores, sin perder completamente el control sobre lo aprobado.</p> <p>c. Resolver los conflictos generados entre los grupos parlamentarios ante el grado de beligerancia mostrada por la coyuntura electoral.</p> <p><i>2. Junta de Coordinación Política</i></p> <p>a. Desempeñar de manera más eficiente su papel como regulador del proceso legislativo.</p> <p>b. Fortalecer su vigilancia sobre los recursos materiales, humanos y financieros distribuidos entre los grupos parlamentarios para allanar el control de sus coordinadores sobre sus miembros.</p> <p><i>3. Grupos parlamentarios</i></p> <p>a. Facilitar la organización del trabajo legislativo a cargo de su coordina-</p>

tar su Agenda Legislativa al inicio de cada período ordinario y la publicación de ese documento.

dor y simplificar la construcción de acuerdos interpartidistas.

4. Comisión Permanente

a. Se replantea el procedimiento para la designación de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente.

4. Comisión Permanente

a. Evitar el enfrentamiento entre sus miembros.

Balance final

Las reformas incorporadas en la LOCG durante el sexenio foxista permiten procesar los requerimientos de la descentralización del sistema político sobre el Congreso de la Unión. Esto ocurre al hacer viable la supervisión de los coordinadores de los grupos parlamentarios sobre el desempeño de sus miembros como gestores de intereses subnacionales.

electoral de igual forma la condujo a promover una reforma en la ley enfocada a evitar conflictos por situaciones de empate en el proceso de aprobación de sus dictámenes, como el suscitado en la Sección Instructora de la Comisión Jurisdiccional, responsable de dar trámite a la solicitud de desafuero del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador.⁵⁶

La conformación de un comité para auxiliar a esa Junta en sus tareas administrativas tuvo como objetivo una exigencia menos coyuntural: acceder a una estructura organizativa más acorde al papel del Congreso como promotor principal del proceso legislativo.⁵⁷ De ahí también ocurrió la modificación de varios artículos de la LOCG a fin de establecer la obligación de los grupos parlamentarios de presentar y publicar su agenda legislativa al inicio de cada periodo ordinario, y de facultar al presidente de ese órgano de dirección para proponer a la CDPTL los criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones con base en la agenda presentada por éstos.⁵⁸

Para ese momento la descentralización exigía ya poner en marcha medidas para contener el número de iniciativas presentadas por los diputados

⁵⁶ Art. 45, numeral 7, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de septiembre de 2003.

⁵⁷ Art. 46 de la LOCG, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de septiembre de 2003. Véase sobre este tema, Nacif, "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo..."

⁵⁸ Arts. 26, 34, 36 y 38 de la LOCG, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 2006.

presumiblemente con cargo a sus actividades de gestoría. A ese respecto, baste señalar que durante el trienio 2003-2006 dicho número casi se triplica con relación al anterior, aunque las finalmente aprobadas apenas se acercan al 14% del total.⁵⁹ Desde luego, vista la ola de críticas dirigidas al órgano por su ineficiencia para sacar adelante la hechura de la ley como por la falta de transparencia en el uso de los recursos asignados a los grupos parlamentarios, ése no era el único desafío de la JCP.⁶⁰ Tanto así que la LOCG debió ser nuevamente reformada para permitir que sus miembros analicen y aprueben el informe relativo a las finanzas de esa cámara, sin necesidad de pasar por el pleno.⁶¹

La descentralización hizo patente como nunca antes la ausencia de concierto entre las cámaras del Congreso, expuestas cada una a dinámicas no coincidentes muchas veces en propósitos ni en tiempos con las de la otra. Tanto así que en la LIX Legislatura se promueve la elaboración de Reglamentos de Sesiones independientes, si bien su aprobación ha quedado empantanada por la falta de consensos entre sus liderazgos.⁶² El desarreglo no excluye a la Comisión Permanente, encargada de cubrir sus recesos, situación que motivó la incorporación de una modificación más en la LOCG a fin de detallar el método para la integración de su Mesa Directiva.⁶³

El esfuerzo reformador puesto en marcha en el interior de la legislatura no consiguió, sin embargo, detener las querellas suscitadas en los grupos parlamentarios durante el trienio, fiel reflejo de las fracturas existentes en los partidos. Una de las más sonadas es sin duda la de los diputados priistas para conseguir la destitución de la profesora Elba Esther Gordillo como su coordinadora, quien no estaba ajena a la lucha por la candidatura de ese partido para la elección presidencial. Aunque algún evento lograra coyunturalmente contener sus desavenencias internas, en el PRD y el PAN se reprodujo el mismo patrón. Al final, si algo queda en claro es que cualquier asunto puesto a consideración del Congreso está obligado a correr por varias pistas en forma paralela: en unas, para asegurar el acuerdo entre las franquicias partidarias dispuestas a sumar mayoría en sus dos cámaras;

⁵⁹ En la LVIII Legislatura se presentaron 1025 iniciativas y se aprobaron 305, lo que corresponde a 29.7%. En la LIX, el número de las presentadas casi se triplicó al llegar a 2939, pero sólo 403 (13.7) consiguieron la aprobación del pleno. Véase <http://gaceta.diputados.gob.mx>

⁶⁰ Véase *Reforma*, 7 y 9 de octubre, y 8 de noviembre de 2006, Nacional.

⁶¹ Art. 46 de la LOCG, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de septiembre de 2003.

⁶² El Reglamento actual data de 1934. De ahí que en la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias del Senado se impulse una reforma a fondo. Véase el *Proyecto de Reglamento para el Gobierno Interior del Senado*, México, Cámara de Senadores, LIX Legislatura. La Cámara de Diputados hace también lo propio.

⁶³ Art. 118 de la LOCG, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de abril de 2004.

en otras, para obtener el apoyo de los miembros de cada una de ellas ante distintas ventanillas.

2.3 Los efectos de la alta competitividad

Un dato obligado para entender las enmiendas introducidas en el entramado institucional del Congreso de la Unión durante la LX Legislatura (2006-2009) es la alta competitividad de los comicios para la renovación del Poder Ejecutivo federal en el año 2006. Más allá de la agitación con que arrancan sus actividades, los daños generados por la cercanía en los resultados del proceso y por la resistencia del candidato perdedor a aceptar su derrota se hicieron patentes a lo largo de todo el trienio.⁶⁴ Uno de los efectos más visibles es la contaminación de los intercambios entre el Congreso y la nueva administración, sin mayoría una vez más en sus dos cámaras. Menos evidentes, pero no menos preocupantes para el desarrollo de las actividades parlamentarias son, sin embargo, la reaparición del ánimo de desconfianza entre los grupos al influir negativamente en la construcción de acuerdos, y, dada la persistencia de la no reelección, el incremento en la dependencia de los legisladores en las maquinarias electorales manejadas por los gobernadores a fin de asegurarse un porvenir en la política.⁶⁵

Enfrentados a una situación de algún modo aleatoria, si no por la distribución de las curules derivada de la elección, sí por los reacomodos producidos con su desenlace final, todas las fuerzas políticas tratan de aprovechar la coyuntura para sacar las mayores ventajas para su causa. Bajo esa lógica, ubicado en el centro del espectro ideológico y con dirigentes experimentados en la negociación tanto con las otras fórmulas como con sus facciones internas, con sólo 105 curules en la Cámara de Diputados (21%) y 32 en el Senado (25%), el PRI logró adquirir una influencia decisiva en la elaboración de la ley.⁶⁶ A pesar de su superioridad numérica, el PAN –con 206 curules en la Cámara de Diputados (41%) y 52 en la de Senadores (41%)– se vio, en cambio, obligado a pagar el costo de su cola-

⁶⁴ La diferencia entre ambos contendientes es de apenas 0.58%. Según Laurence Whitehead, el conflicto se acentúa además por la amplia duración del mandato (seis años) y por la inexistencia de cargo alguno para ser ocupado por el candidato perdedor. Véase del autor, "The Challenge of Closely Fought Elections", *Journal of Democracy*, vol. 18, núm. 2, 2007, p. 24.

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ Por lo menos en el primer año de la legislatura, ninguna iniciativa es aprobada sin su respaldo. Benito Nacif, "¿Quién manda en el Congreso?", *Excelsior*, 17 de mayo de 2007, Opinión. También "Es el PRI minoría y controla la Cámara", *Reforma*, 5 de marzo 2007, Nacional; y *Excelsior*, 21 de agosto de 2008, Nacional.

boración con la eventual renuncia a impulsar su agenda legislativa, pero también con el monto de recursos federales destinados a los estados con gobiernos priistas.⁶⁷

Para los perredistas, caracterizados como el elemento discordante por su resistencia inicial a reconocer la legitimidad de gobierno recién electo y a dialogar con su partido, el balance es también negativo.⁶⁸ Inicialmente, por el empeño de panistas y priistas de marginar a sus dirigentes del proceso de instalación de la legislatura y del reparto de sus comisiones; más tarde, por la pérdida de oportunidad de sus legisladores de capitalizar su condición de segunda fuerza en la cámara baja –con una participación de 125 escaños (25%)–, y de tercera en la alta –con 26 (20.3%)–, por las hondas disputas que dividen al partido.

Alertados sobre las acciones de resistencia civil anunciadas por el PRD, las dirigencias panista y priista en la Cámara de Diputados buscan llegar a un acuerdo para la integración de la Mesa Directiva y de la JCP sin tener que incluir a su coordinador. Aunque según la LOCG la dirección de la Junta le corresponde a Acción Nacional, el PRI reclama ese puesto a cambio de su apoyo para hacer posible la toma de protesta del nuevo Ejecutivo.⁶⁹ A continuación, cedió a los panistas la Presidencia de la Mesa Directiva, con la idea de no figurar al frente de un cargo altamente conflictivo, pero también de aprovechar la oportunidad para colocarse a la cabeza del principal órgano de dirección política en esa cámara.⁷⁰

Conseguida la omisión del PRD en el acuerdo, la LOCG fue reformada en varios de sus artículos para formalizar lo antes pactado. A fin de dar tersura al proceso y de evitar sospechas de parcialidad en el pleno, el número de Secretarios de la Mesa Directiva se incrementó hasta incorporar a todos los partidos. Asimismo, se estableció que de no ser posible llegar a consensos, este órgano tomaría sus decisiones por mayoría ponderando los votos representados por sus tres vicepresidentes.⁷¹ De esta suerte, los grupos más pequeños se ven beneficiados con la negociación, pero no al punto de que

⁶⁷ Sobre el tamaño de su participación en la distribución de recursos federales, véase por ejemplo, *Reforma*, 14 de noviembre de 2008, Nacional.

⁶⁸ Esta apreciación es compartida por varios especialistas en el tema. Véase entre otros el artículo de Jorge Alcocer, "Agenda", *Reforma*, 3 de octubre de 2006, Opinión.

⁶⁹ Art. 31 de la LOCG, del 3 de septiembre de 1999.

⁷⁰ El acuerdo es negociado por Emilio Gamboa Patrón, coordinador de PRI, y Héctor Larios, coordinador del PAN. Gamboa reconoce que éste no cuenta con el apoyo del PRD. Javier González Garza, del PRD, se inconforma, pero de manera informal acepta la decisión para permitir que el PRI presida la JCP durante el primer año de la legislatura. *Reforma*, 28 y 29 de agosto de 2006 y 7 de septiembre de 2006, Nacional.

⁷¹ Art. 17, numerales 7 y 8, art. 21, numerales 2 y 3, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de septiembre de 2006.

los mayores renuncien a hacer valer el peso de sus escaños. La influencia de los últimos quedó además protegida al corregir la norma para que su presidencia recayera en un integrante de los tres grupos parlamentarios con mayor número de diputados que no la hayan ejercido. Por último, a fin de distribuir el poder y de mantener el equilibrio entre ellos, se dispuso que ese puesto no fuera ocupado en el mismo año por un integrante del grupo parlamentario que presida la JCP.

Con respecto a la Junta, se precisó que su instalación fuera asumida por el coordinador del grupo con más legisladores, y que su presidencia se ejerciera cada año en forma alternada por los tres mayores, según el orden en que lo determinen sus miembros.⁷² Su designación, en consecuencia, queda a juicio de los coordinadores, con lo que la negociación coyuntural vuelve a imponerse sobre la aplicación de procedimientos exentos de sesgos partidistas.

Las consecuencias de la alta competitividad electoral sobre el nuevo diseño institucional del Congreso se aprecian pronto al hacer que la Mesa Directiva, una autoridad llamada a dar certeza y credibilidad a las decisiones del pleno, se vea lesionada por los cuestionamientos que se dirigen a su presidente.⁷³ Asimismo, dichas consecuencias se advierten en la exacerbación del descontento y la protesta por la distribución de las presidencias de comisiones ordinarias entre los grupos no sólo en la Cámara de Diputados, sino también en el Senado.⁷⁴ La negociación interpartidista se complica aún más por la creciente presión de las facciones, que incluyen las intenciones de los gobernadores de cada partido, de colocar a sus allegados en posiciones claves para la promoción de sus intereses.⁷⁵

⁷² Art. 31, numerales 2, 3 y 4 de la LOCG, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de septiembre de 2006.

⁷³ Primero por la comparecencia de la Secretaría de Desarrollo Social y después por el caso Oaxaca, priistas y perredistas lo acusan de actitudes facciosas. El PRI, el PT y Convergencia se suman al reclamo y abandonan la sesión, acto que obliga a suspender la sesión por falta de *quorum*. *Reforma*, 6 de octubre y 6 de diciembre de 2006, Nacional. Ante la amenaza de ser removido, Zermeño se ve obligado a ofrecer disculpas públicas por haber asumido una posición partidista. *Reforma*, 8 de diciembre de 2006, Nacional.

⁷⁴ El PRD acusa al bloque conformado por el PRI, el PAN y el PVEM de intentar “plancharlos” con un acuerdo para quitarles las más importantes. *Reforma*, 4, 20 y 21 de septiembre de 2006, Nacional.

⁷⁵ Esta presión es enfrentada particularmente por el PRI. *Reforma*, 21 de septiembre de 2006, Nacional. De igual modo, el coordinador del PRD en el Senado reconoce el compromiso con los gobernadores del PRD tanto de su fracción como de la correspondiente al PT y a Convergencia en la defensa de las partidas federales. *Reforma*, 30 de septiembre de 2006, Nacional. Guadalupe Acosta, presidenta del partido, admitió también que para el reparto de las presidencias y secretarías que corresponden al grupo en la Cámara de Diputados se tomarían en cuenta tanto el peso numérico de las corrientes perredistas como los perfiles de quienes no estuviesen en ninguna. *Reforma*, 9 de septiembre de 2006, Nacional.

Cambios incorporados en la LOCG en la LX Legislatura (2006-2009)

<i>Reformas</i>	<i>Objetivos buscados</i>
<p><i>1. Mesa Directiva</i></p> <p>a. Se incrementa el número de los Secretarios que conforman la Mesa Directiva hasta asegurar la representación de todos los partidos.</p> <p>b. Se dispone que de no ser posible que las decisiones de ese órgano se tomen por consenso, ello se haga por mayoría con el voto ponderado de sus tres vicepresidentes.</p> <p>c. Se establece que su presidencia recaiga en un integrante de los tres grupos parlamentarios con mayor número de diputados que no la hayan ejercido, y para que ésta no sea ocupada en el mismo año por un diputado perteneciente al grupo parlamentario que preside la JCP.</p>	<p><i>1. Mesa Directiva</i></p> <p>a. Evitar sospechas de parcialidad en la conducción de las sesiones del pleno y asegurar la aceptación de la reforma por parte de los partidos más pequeños.</p> <p>b. Prevenir salidas legales para posibles conflictos, diferenciando el peso en la participación de las tres fórmulas principales.</p> <p>c. Impedir la designación de un miembro del PRD como presidente de la Mesa Directiva para hacer posible la toma de protesta del nuevo Ejecutivo.</p>
<p><i>2. Junta de Coordinación Política Cámara de Diputados</i></p> <p>a. Se previene que su instalación quede a cargo del Coordinador del Grupo Parlamentario con más legisladores, y que su Presidencia sea ejercida en forma alternada cada año entre los tres que cuenten con mayor representación, según el orden en que lo determinen sus integrantes.</p> <p>b. Se define el procedimiento para la renovación del Consejo General del IFE y la designación de su Contralor Interno.</p> <p>c. Se dispone que sus miembros aprueben el anteproyecto de presupuesto de la cámara sin necesidad de que éste sea sometido al pleno.</p>	<p><i>2. Junta de Coordinación Política Cámara de Diputados</i></p> <p>a. Permitir que la designación de su presidente quede a juicio de los coordinadores que pueden sumar mayoría; en ese caso, el PAN y el PRD.</p> <p>b. Facultar a sus miembros para establecer los términos de la convocatoria respectiva, y que los grupos parlamentarios propongan a los candidatos para ocupar dichos cargos.</p> <p>c. Reforzar su control sobre los recursos financieros de la cámara a fin de evitar el abuso y la corrupción de los servidores públicos que laboran en ella.</p>

*3. Junta de Coordinación Política
Cámara de Senadores*

a. Se dispone que su Auditoría Interna audite el uso de los recursos públicos entregados a los grupos parlamentarios.

*4. Sistema de comisiones
Cámara de Diputados*

a. Se autoriza que la Comisión de Hacienda y Crédito Público y la de Presupuesto y Cuenta Pública puedan tener más de treinta miembros.

b. Se divide la Comisión de Justicia y Derechos Humanos en dos, para elevar el número de comisiones hasta 44.

*5. Sistema de comisiones.
Cámara de Senadores*

a. Se incrementa su número de 31 a 50, y después hasta 57.

*3. Junta de Coordinación Política
Cámara de Senadores*

a. Fortalecer la supervisión sobre los recursos financieros entregados a los grupos parlamentarios.

*4. Sistema de comisiones
Cámara de Diputados*

a. Abrir sus puertas a un mayor número de diputados para que puedan gestionar recursos a favor de sus estados u otras causas.

b. Facilitar la negociación para la distribución de sus presidencias y otros cargos.

*5. Sistema de comisiones
Cámara de Senadores*

a. Facilitar la negociación para la distribución de sus presidencias y otros cargos.

Balance final

Las reformas incorporadas en la LOCG en la primera mitad de la administración de Felipe Calderón no escapan a los efectos de la alta competitividad alcanzada por los comicios al hacer que la norma se someta a los requerimientos de la negociación coyuntural como al imperativo de dar cabida a las gestiones de los legisladores para conseguir recursos a favor de sus estados u otras causas.

Con ese referente de por medio, el sistema de comisiones se reformó por tercera ocasión a fin de autorizar que tanto la Comisión de Hacienda y Crédito Público, como la de Presupuesto y Cuenta Pública pudieran tener más de treinta miembros. De igual modo, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos se dividió en dos para sumar 44 unidades.⁷⁶ Con el propósito de desahogar ese proceso sin las tribulaciones de su contraparte, el Senado elevó su número hasta cincuenta, y después a 57, sin dejar por ello contentos a sus miembros.⁷⁷

A menos de transcurrido un año de la Legislatura, el ausentismo en el pleno y en las comisiones de la Cámara de Diputados motivó la aprobación de una reforma al artículo 64 de la Constitución para aplicar sanciones a los faltistas. Ésta, sin embargo, fue detenida en el Senado con el argumento de que al tratarse de un asunto que afectaba a las dos cámaras, sus miembros debían ser consultados. Además, se agrega, “la mayor parte de los senadores pertenecen a varias comisiones y no tienen ni tiempo para presentarse. [Por tanto], sería injusto que se les sancionara por eso”.⁷⁸

Activado el federalismo, cabe suponer que el trabajo en comisiones se ha convertido en un factor fundamental para el desarrollo de las actividades de gestión realizadas por los legisladores, y especialmente para la obtención recursos destinados a sus entidades o a programas de corte clientelar.⁷⁹ En ese entorno, el mercadeo durante el proceso de aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se volvió una práctica corriente al igual que el reclamo posterior al gobierno por el subejercicio de los recursos aprobados.⁸⁰

Aún así, la reprobación pública por la escasa rendición de cuentas en los estados con respecto al uso hecho de los recursos públicos es frecuente; y se extiende además a la reprobación del Congreso por la falta de transparencia en el manejo de sus finanzas.⁸¹ Ante ello, en la Cámara de Diputados

⁷⁶ La reforma contempla los arts. 39 y 43 de la LOCG.

⁷⁷ *Reforma*, 22 de septiembre de 2006, y 3 y 4 de octubre de 2006, Nacional.

⁷⁸ *Reforma*, 2 de mayo y 26 de septiembre de 2007, Nacional.

⁷⁹ Por esta vía, diputados de todos los partidos presentaron a la Comisión de Presupuesto solicitudes y puntos de acuerdo para tramitar obras y demandas a favor sus estados. Por ejemplo, una diputada panista solicita recursos para apoyar el fideicomiso de jubilados de Ferrocarriles Nacionales de México (Ferroviales). Uno perredista pide revisar el presupuesto de Azcapotzalco, mientras que uno priista busca la rehabilitación del puente Metlac en Veracruz. Los senadores, por su parte, debieron recurrir a diputados de su partido para hacer llegar sus requerimientos a las instancias correspondientes. *Reforma*, 9 y 13 de noviembre de 2007, Nacional, y 12 de septiembre de 2008, Nacional.

⁸⁰ *Excelsior*, 14 de noviembre de 2008, Nacional; y *Reforma*, 13 de marzo de 2009, Nacional.

⁸¹ *Reforma*, 24 de octubre de 2006, Nacional; 12 de marzo de 2007, Nacional; y 10, 25 de junio de 2007, Nacional. También, *Reforma*, 1 de marzo de 2007, Nacional; 25 de junio de 2007,

se promovió la modificación de la LOCG para impedir el abuso por parte de los servidores públicos que laboran en ella; y en el Senado se hace otro tanto. Ahora bien, mientras que en el segundo se ordena que la contraloría interna audite también a los grupos parlamentarios con respecto al ejercicio de los recursos que la cámara les entrega, la única reforma que prospera en la primera es para que la JCP apruebe el anteproyecto de presupuesto sin tener que someterlo al pleno.⁸²

La forma apurada e irreflexiva con que se trámite a la renovación del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) y a la designación de su contralor general tampoco sugiere que la opinión general sobre el desempeño de la cámara baja pueda haberse mejorado mucho.⁸³ Menos aún cabe suponer que esa impresión se corrija con el procedimiento previsto con la incorporación de una nueva reforma en la LOCG para el desahogo del trámite, sobre todo si se considera que éste dota a la JCP de amplias facultades para establecer los términos de la convocatoria correspondiente y cede a los grupos parlamentarios la designación de los candidatos para integrar el cuerpo directivo de ese Instituto.⁸⁴

En suma, las reformas incorporadas en la LOCG en la primera mitad de la administración de Felipe Calderón perciben los efectos de la alta competitividad alcanzada por los comicios al hacer que la norma se someta a los requerimientos de la negociación coyuntural, y al imperativo de dar cabida a las gestiones de los legisladores para legislar o conseguir recursos a favor de sus estados o de otras causas. Cualquier acción con ese propósito, sin embargo, no estará exenta del control ejercido por los coordinadores de los grupos parlamentarios a través de sus facultades para negociar la conformación del sistema de comisiones y para diseñar la agenda del pleno.

Nacional; 14 de noviembre de 2008, Nacional; 13 y 20 de marzo de 2009, Nacional; y 7 y 8 de abril de 2009, Nacional. También *Excelsior*, 17 de noviembre de 2008, Nacional; y 1 de abril de 2009, Nacional.

⁸² Reformas a los artículos 112 y 113 de la LOCG, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de marzo de 2009. Sobre el último punto, véase la reforma al artículo 34 de la LOCG, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de junio de 2008.

⁸³ El Senado frena las reformas a la LOCG previamente aprobadas por la Cámara de Diputados para solventar ese trámite, lo que acota los plazos para su realización y hace que éste tenga que ser realizado en forma acelerada. *Reforma*, 9 de noviembre de 2007, Nacional.

⁸⁴ A este respecto, por ejemplo, se puede consultar el artículo de Federico Reyes Heróles "Mala fe", *Reforma*, 13 de noviembre de 2007, Opinión.

3. RECuento FINAL

El entramado institucional del Congreso de la Unión en las tres últimas legislaturas se ha inclinado más a privilegiar el impulso de soluciones transitorias, que a atacar a fondo con remedios medianamente perdurables los problemas enfrentados por sus cámaras para asumir su nuevo papel como protagonistas principales del proceso legislativo. A primera vista, sin embargo, la estrategia de centralizar en la JCP casi cualquier decisión de corte procedimental parece haber tenido éxito para mantener la unidad de voto en un nivel aceptable.

No obstante, esa maniobra ha supuesto también la eliminación de límites al poder delegado en los coordinadores de los grupos parlamentarios, e inhibido la posibilidad de que los legisladores puedan fortalecer su relación con los electores. Su interés por emprender cualquier acción a título individual, en consecuencia, ha quedado así prácticamente enfocado a la atención de las demandas de los gobernadores u otros actores en posición de influir en su carrera política. Desde luego, para poder comprobar la solidez de este primer diagnóstico, aún falta incluir en la agenda de investigación otros temas. En este tenor, por ejemplo, valdría la pena profundizar el análisis de las iniciativas presentadas por los legisladores para compararlas con las finalmente aprobadas a fin de corroborar si en efecto los dictámenes votados por el pleno se concentraron más en temas nacionales, como cabría suponer si las reformas incorporadas en la LOCG para fortalecer el control ejercido por la JCP en este renglón en efecto fueron exitosas, a pesar del entorno federalista con un pluralismo descentralizado en que ha comenzado a desarrollarse la política del país.

De igual modo valdría la pena explorar si la intervención de los coordinadores no responde también a otras motivaciones, entre las que podría incluirse su interés por allanar el éxito electoral de su partido con la aprobación de leyes de mayor impacto, más cercanas a las preferencias de la ciudadanía o, simplemente, por ampliar su rango de autonomía a fin de hacer posible la negociación requerida en cualquier congreso carente de un partido con mayoría.⁸⁵ Por ahora es poco lo que se puede afirmar con relativa certeza sobre la forma en que el Poder Legislativo ha respondido a la pluralidad política, a la descentralización y la alta competitividad exhibidas por el sistema político mexicano. Pero es un inicio.

⁸⁵ Sobre este último aspecto, véase Susan Scarrow, Paul Webb y David Farrell, "From Social Integration to Electoral Contestation: The Changing Distribution of Power within Political Parties", en Russell Dalton y Martin Wattenberg (eds.) *Parties without Partisans*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 131. Esta idea se complementa con la propuesta de Angelo Panebianco sobre el partido electoral-profesional y su necesidad de un liderazgo con la mayor autonomía posible para tomar las decisiones estratégicas que lleven al triunfo electoral de la organización. Véase del mismo autor, *Modelos de partido*, México, Alianza, 1993.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldrich, John y David Rohde, "The Logic of Conditional Party Government: Revisiting the Electoral Connection", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (eds.), *Congress Reconsidered*, Washington, D. C., CQ Press, 2001.
- Bartolini, Stefano y Peter Mair, "Challenges to Contemporary Political Parties", en Larry Diamond y Richard Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 2001, pp. 327-344.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000.
- Cabrero, Enrique, "La trampa del federalismo fiscal", *Nexos*, vol. 30, núm. 371, noviembre de 2008, pp. 33-40.
- Cain, Bruce, John Ferejohn y Morris Fiorina, *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, Harvard University Press, 1987.
- Carey, John, *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- y Matthew Shugart, "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies*, vol. 14, núm. 4, 1995, pp. 417-439.
- Casar, María Amparo, "Legislatura sin mayoría. Cómo va el score", *Nexos*, vol. 23, núm. 265, enero de 2000, pp. 39-46.
- Crisp, Brian, "Incentives in Mixed-Member Electoral Systems: General Election Laws, Candidate Selection Procedures, and Cameral Rules", *Comparative Political Studies*, vol. 40, núm. 12, 2007, pp. 1460-1485.
- Cox, Gary, "The Organization of Democratic Legislatures", en Barry Weingast y Donald Wittman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 141-161.
- y Matthew McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993.
- , *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U. S. House of Representatives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- Díaz, Everardo, "Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003", *Confines*, núm. 2-3, 2006, pp. 45-64.
- Gómez-Tagle, Silvia, *Leales y volátiles: proceso de consolidación del nuevo sistema de partidos mexicano a través de las elecciones de diputados federales en México, 1994-2003*, México, IEEM, 2006 (Reflexiones de Política Democrática, 4. Aparece en el mismo número: Alejandro Moreno, *El cambio de valores y la trayectoria mexicana*).
- Heredia, Blanca, "Estructura política y reforma económica: el caso de México", en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE, 2002.
- Jones P., Mark y Wonjae Hwang, "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress", *American Journal of Political Science*, vol. 49, núm. 2, 2005, pp. 267-282.
- Kiewiet, R. D. y Matthew McCubbins, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

- Knight, Robert, "Parties in the Mexican Congress: Party Unity, Coalitions and Policy Decisiveness", ponencia presentada en el WPSA Annual Meeting, en Las Vegas, Nevada, 8 de marzo de 2007.
- Krehbiel, Keith, "Party Discipline and Measures of Partisanship", *American Journal of Political Science*, vol. 44, núm. 2, 2000, pp. 206-221.
- Kitschelt, Herbert y Steven Wilkinson (eds.), *Patrons, Clients, and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Langston, Joy, "The Changing Party of the Institutional Revolution", *Party Politics*, vol. 12, núm. 3, 2006, pp. 395-413.
- , "La competencia electoral y la descentralización partidista en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 70, núm. 3, 2008, pp. 457-486.
- Lujambio, Alonso, "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México", en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2001.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- Mascott Sánchez, María de los Ángeles, *Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006 (Documento de Trabajo, núm. 1), 50 pp.
- Merino, Mauricio, "Un federalismo sin proyecto", *Nexos*, núm. 371, noviembre de 2008, pp. 27-32.
- Morgenstern, Scott, "Explaining Legislative Politics in Latin America", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 413-445.
- , "Local and National Effects in Mexican Elections", ponencia preparada para el foro Democratic Institutions in Latin America: Implications for Mexico's Evolving Democracy, UCSD, 2005.
- Müller, Wolfgang "Political Institutions and Linkage Strategies", en Herbert Kitschelt y Steven Wilkinson (eds.), *Patrons, Clients, and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, 251-275.
- Nacif, Benito, *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*, México, CIDE, 2000 (Documentos de Trabajo del CIDE, núm. 126).
- , "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México", *Política y Gobierno*, vol. 11, núm. 1, 2004, pp. 9-41.
- Panbianco, Angelo, *Modelos de partido*, México, Alianza, 1993.
- Payne, Mark *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, México, DID-IDAIE, 2005.
- Prud'homme, Jean François, "La vida interna de los partidos mexicanos", en Castañón, Labastida y López Leyva (coords.), *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, México, IIS-UNAM, 2007, pp. 133-158.
- Samuels, David, "Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior", *Comparative Political Studies*, vol. 35, núm. 4, 2002, pp. 461-483.

- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994.
- Scarrow, Susan, Paul Webb y David Farrell, "From Social Integration to Electoral Contestation: The Changing Distribution of Power within Political Parties", en Russell Dalton y Martin Wattenberg (eds.) *Parties without Partisans*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 129-156.
- Shugart, Matthew, "'Extreme' Electoral Systems and the Appeal of Mixed-Member Alternative", en Matthew Soberg Shugart y Martin P. Wattenberg, *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 25-54.
- y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- y Stephan Haggard, "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en Stephan Haggard y Mathew McCubbins, *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 64-104.
- Strom, Karl, "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties", *American Journal of Political Science*, vol. 34, núm. 2, 1990, 565-598.
- Weldon, Jeffrey, "Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997, pp. 225-258.
- , "The Consequences of Mexico's Mixed-Member Electoral System, 1988-1997", en Matthew Soberg Shugart y Martin P. Wattenberg, *Mixed-Member Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 447-476.
- , "Factores institucionales y políticos de la disciplina partidaria en la Cámara de Diputados de México, 1998-2002", ponencia preparada para presentarse en el Panel "Reflexiones sobre la función de los legisladores en América Latina", en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, España, 2002.
- Whitehead, Laurence, "The Challenge of Closely Fought Elections", *Journal of Democracy*, vol. 18, núm. 2, 2007, pp. 14-28.