

Los comicios federales del 2012. Qué esperar de la LXII Legislatura

Luisa Béjar Algazi*

Resumen

El presente artículo ofrece un minucioso estudio sobre los efectos que tendrá el proceso electoral en México del año 2012 en la conformación de las fuerzas políticas involucradas en el sistema político mexicano. A decir de la autora, la renovación del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo confirma de nueva cuenta que su intervención en el proceso de la conformación de la agenda política nacional, continuará siendo un proceso bastante alejado del modelo vigente durante la época dorada del llamado “presidencialismo mexicano”.

Palabras clave: Elecciones en México 2012, sistema político mexicano, procesos políticos, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo.

Abstract

The article offers a detailed study of the impact which the electoral process in Mexico in 2012 in shaping the political forces involved in the Mexican political system. To tell the author, the renewal of the Executive and the Legislature confirms that its intervention in the process of shaping the national political agenda, will remain a rather remote from the current model during the heyday of the “Mexican presidentialism”.

Key words: Elections in Mexico 2012, Mexican political system, political processes, Legislative, Executive.

La renovación del Ejecutivo y el Legislativo federal confirmó que su intervención en el proceso de elaboración de las políticas públicas continuará siendo un proceso bastante alejado del modelo vigente durante la época dorada del llamado “presidencialismo mexicano”. De entonces a ahora, “mucho agua ha pasado por el molino”. Al día de hoy, la activación de Congreso de la Unión como un protagonista de primer orden en la creación de la ley no deja ya lugar a duda sobre la transformación política producida en el país.¹

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesora de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

¹ Tratar de evaluar su participación con la contabilización de su contribución a las leyes

En este sentido, los resultados arrojados por las elecciones del 1º de julio de 2012 son relevantes en dos aspectos que no conviene dejar de tener presentes en el análisis. El primero, porque dejaron en claro que, por lo menos en el próximo trienio, la relación entre ambos poderes del Estado mexicano no habrá de experimentar mayores modificaciones con respecto al perfil trazado en la última década. En efecto, el escenario dibujado para la LXII Legislatura (2012-2015) permite anticipar la conformación de un Ejecutivo débil al carecer de mayoría tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, y por lo mismo, expuesto a los efectos no siempre “virtuosos” de una estricta separación de poderes (Linz, 1994; Mainwaring y Shugart, 1997). Vale decir, a la exigencia de buscar la colaboración de su contraparte legislativa al través de la construcción de coaliciones con los miembros de su partido, pero también de otras fuerzas para estar en condiciones de sacar adelante su agenda de gobierno.

Despejada esa incógnita, el segundo asunto igualmente decidido por los comicios del 2012 fue que ni el partido del Ejecutivo ni ningún otro podrán asegurar el éxito de sus iniciativas en el Congreso por sí solos. En consecuencia, los procedimientos y los costos —en términos del esfuerzo, los recursos y el tiempo invertidos para lograr la expedición de una pieza de legislación— presumiblemente serán más complejos y elevados que los empleados cuando una fórmula puede hacer efectivas las ventajas de sumar mayoría. En pocas palabras, a los retos impuestos por la división de poderes se agregarán también los relativos a la separación y multiplicación de los objetivos perseguidos por los partidos y por sus legisladores.

Estos señalamientos resultan nodales para comprender el modo en que el proceso legislativo habrá de desarrollarse en el trienio, y desde luego, el tipo de leyes y reformas que cabría esperar como productos de éste. En tal contexto, este escrito reflexiona sobre el asunto desde tres distintas perspectivas y ofrece una breve conclusión acerca de qué cabe esperar del Congreso en este rubro. No olvida, sin embargo, que si bien en algunos aspectos el presente es ya relativamente claro y en otros apenas cabe

aprobadas es totalmente inadecuado en el presente, ya que casi cualquiera de esas piezas fueron elaboradas con iniciativas de múltiples actores. No obstante, un dato puede ser útil para fundamentar el cambio ya producido en el proceso legislativo. En la LXI Legislatura, concluida el 30 de agosto de 2012, el Ejecutivo federal presentó en la Cámara de Diputados 34 iniciativas, de las cuales 27 le fueron dictaminadas positivamente. Ello sugiere que éstas fueron tomadas en consideración de alguna manera en las 238 leyes finalmente aprobadas en el trienio, pero en las restantes su participación se limitó a no ejercer su derecho de veto.

suponer cambio o ruptura con lo observado en el pasado, en lo que toca al futuro, sólo puede aludirse a situaciones hipotéticas.

1. Sobre el proceso de integración de la Legislatura

Con la expedición del Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la Declaración de Presidente Electo por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el proceso electoral del 1º de julio llegó a término en todas sus fases.² Enrique Peña Nieto, postulado por la Coalición “Compromiso por México”, ocupará el cargo del Poder Ejecutivo federal desde el primero de diciembre de 2012 hasta el treinta de noviembre de 2018.³

Lo que habrá de seguir después es otra cosa. Por dar solamente una pista en ese tenor, todavía está por verse si el vínculo que unió a esas dos fórmulas en la arena electoral habrá de sostenerse en forma estable en la legislativa. La literatura a este respecto (Strom, 1984, 1990; Laver y Shepsle, 1996) advierte que a diferencia de cómo se comportan los regímenes parlamentarios, las alianzas formadas para competir en los comicios para alcanzar la dirección del Poder Ejecutivo o por ocupar cualquier otro cargo de representación popular, en los presidenciales no valen para más adelante.

Bajo esta lógica, aunque en muchos círculos se ha tendido a dar por descontado que el comportamiento de los legisladores priístas y verde ecologistas pueda divergir al emitir su voto, bien sea en el pleno o en cualquiera de los órganos de dirección de ambas Cámaras, esa estimación es errónea. En principio, cabe suponer que el incentivo para los primeros de mantener la unidad es mayor que el de los segundos. Esa apreciación tiene como referente la tipología elaborada por Steven Wolinetz (2002) para la clasificación de los partidos en el contexto de las democracias contemporáneas de acuerdo a su vocación más señalada.

En esta tónica, mientras que el PRI está emplazado a demostrar en los próximos seis años su eficacia como gobierno a fin de avalar su pretensión de mantenerse en esa condición más adelante, las aspiraciones del PVEM se restringen a asegurar su presencia en la esfera electoral, como corresponde a un partido de su perfil y su tamaño. En consecuencia, entre más se aproxime la realización de nuevos comicios, más elevado será el incentivo para su dirigencia de evaluar los beneficios de permanecer alineado a su anterior aliado. Opinión similar, dicho sea de paso, suscita el Partido

² El documento fue publicado el 5 de septiembre de 2012.

³ La Coalición se integró por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista.

Alianza Nacional (PANAL), cuyas posturas tanto en comisiones como en el pleno dependerán del rumbo fijado por el Revolucionario Institucional con respecto a los asuntos relacionados con los intereses del gremio magisterial. Por lo mismo, el apoyo en automático de sus legisladores a las propuestas de nuevo partido en el gobierno, queda descartado.

Los resultados del Instituto Federal Electoral (IFE) sobre las coaliciones electorales registradas para la integración del Poder Legislativo —ajustados o confirmados en su momento por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación— muestran varias alteraciones en su tránsito hacia la arena parlamentaria, no por pequeñas menos significativas. En este sentido, a cuatro días de instalado el Senado, sus bancadas se vieron reducidas a la conformación de seis partidos a cinco grupos parlamentarios. La mudanza ocurrió luego de la desaparición de Movimiento Ciudadano (MC) en el recinto con el paso de dos de los cuatro senadores inicialmente impulsados por esa fórmula al grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) —ahora con 22 miembros—, acompañado con la declaración como “senadoras independientes” de las dos restantes. Asimismo, el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) quedó integrado con 52 senadores al beneficiarse con la suma de dos legisladores cobijados por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), ahora conformado con sólo siete senadores de los nueve conseguidos en la arena electoral.⁴ Por último, carente de acompañantes en los comicios, el grupo parlamentario del PAN quedó integrado estrictamente con 38 miembros.

En alguna medida, en la Cámara de Diputados se reprodujo el mismo esquema anterior con la incorporación al grupo parlamentario del PRI de cinco diputados antes postulados como candidatos del PVEM, lo que elevó su bancada de 207 a 212 miembros, a la vez que disminuyó la del Verde de 34 a 29. Por la misma circunstancia, el PRD pudo incrementar su grupo parlamentario con la suma de cuatro curules para pasar de 100 a 104, tres de las cuales inicialmente correspondían al PT, que bajó de 19 a 16 el número de sus integrantes, y una a Movimiento Ciudadano, antes con 16 y ahora con 15. El PAN fue así el único cuya representación en ese órgano reflejó cabalmente los resultados arrojados por las urnas.

La explicación de este fenómeno, no desconocido en la experiencia mexicana como tampoco en el congreso de otros países de América Latina, obliga a volver la vista una vez más hacia la arena electoral. En este

⁴ No se descartan, sin embargo, nuevos traspasos al PRI del PVEM, ya que en muchos casos el segundo únicamente actuó como vehículo electoral para facilitar el ingreso de algunos militantes del primero al Senado.

ámbito, conviene recordar el modo en que los partidos se vieron obligados por el IFE a cumplir con algunas exigencias del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE), en especial lo relativo a la cuota de género establecida por la ley.⁵ Los reacomodos de último momento desplazaron a algunos de los candidatos ya nombrados a las listas de otros partidos. De la misma manera, demandaron la negociación entre camarillas y a su interior para acordar la renuncia del titular de un escaño a fin de permitir su ocupación por el suplente.⁶

La otra parte de la historia que acompaña la integración de la LXII Legislatura sugiere la solución de un problema también práctico, aunque desde luego menos inmediato: el cálculo realizado por casi cualquier político sobre de la mejor manera de asegurarse un porvenir en la esfera pública (Cain, Ferejohn y Fiorina, 1987; Carey y Shugart, 1995). Dicho de otra forma, de sacar la mayor utilidad de su paso por la legislatura apostando por la fórmula con mayores posibilidades de contribuir a la empresa de dar continuidad a su carrera política. Esta acción, entendible en cualquier entorno, lo es más en el nuestro por la prohibición impuesta a la reelección consecutiva de diputados y senadores por el entramado institucional del Congreso.

Resultado del bloqueo impuesto por el Artículo 59 Constitucional a la especialización y profesionalización del trabajo legislativo es también la proliferación de los “chapulines”, mote destinado a aquellos políticos que de manera ininterrumpida logran brincar de un puesto de representación a otro.⁷ Es presumible, sin embargo, que esta forma de “reciclaje” no deje de tener graves consecuencias sobre el proceso legislativo. Entre otras, por ejemplo, la falta de compromiso con la ciudadanía en el ejercicio de un cargo de representación popular por la ausencia de mecanismos institucionales para obligar a la rendición de cuentas.

Más allá de los efectos del entramado electoral sobre el proceso de conformación del Congreso de la Unión, un tema que conviene incluir en un análisis prospectivo de su comportamiento legislativo en los próximos tres años es el tipo de intereses representados en su seno por dos razones.

⁵ *Excélsior*, 7 y 22 de marzo, 2012, Nacional, p. 7.

⁶ Se ha dado por llamar a los legisladores que aceptan participar en esta práctica como “Juanitos”, en alusión a la renuncia hecha por un candidato del PRD a ocupar la Jefatura de la Delegación Ixtapalapa en 2009 a efecto de permitir la ocupación del cargo por el sujeto impulsado por el líder moral de ese partido. Ver, por ejemplo, *Excélsior*, 5 de septiembre, 2012, Nacional, p. 6.

⁷ Los casos en este tenor son más que abundantes. Ver, por ejemplo, *Excélsior*, 21 de enero, 2012, Nacional, p. 2; 21 de febrero, 2012, Nacional, p. 9; 2 de marzo, 2012, Nacional, p. 14; 5 de marzo, 2012, Nacional, p. 6; 22 de marzo, Nacional, p. 10.

Una, por el alcance y contenido de las leyes que podrían ser aprobadas por sus cámaras, tema que más adelante se abordará con mayor detalle. Otra, por la dificultad de garantizar la cooperación necesaria para su expedición en el entorno político e institucional antes comentado.

Como punto de partida, los especialistas (Hazan y Rahat, 2002; Sivalis y Morgenstern, 2008; Freidenberg y Alcántara, 2009) han coincidido en señalar que la selección de candidatos por parte de los partidos constituye un factor clave para entender el comportamiento de los futuros legisladores. Ello sucedería al fijar las motivaciones y preferencias de los responsables de hacer la ley, tanto como las dinámicas partidistas con las que esa tarea habrá de solventarse. Qué tipo de intereses o de vínculo unirá a los electores con los elegidos, o cómo se verá afectada la cohesión interna y la disciplina de los segundos en su quehacer legislativo, son apenas algunas de las cuestiones decididas como resultado de ese proceso.

Vistos bajo ese lente, los comicios federales del año 2012 mostraron patrones poco novedosos con respecto a los observados por lo menos en los últimos tres lustros (Langston, 2006, 2008). La tónica general fue la designación de candidatos de mayoría relativa de políticos con trayectorias cimentadas en el orden estatal o local.⁸ En consecuencia, volvió a confirmarse la influencia ejercida en todos los partidos por sus gobernadores y otros liderazgos sub-nacionales en este trámite, y desde luego, la que podrán tener en ambas Cámaras del Congreso a través del control mostrado sobre la carrera política de los recién llegados (Langston, 2010, 2011; Béjar, 2012).

En la configuración de las listas de representación proporcional se hicieron patentes además otros objetivos. El primero, el acomodo de dirigentes de camarillas o facciones con relativo peso en la escena nacional, pero también de organizaciones de sindicales afanados en intervenir en el diseño de la norma orientada a regular las actividades de su sector.⁹ De esta suerte, la entrada al Congreso pudo ser franqueada lo mismo por actores presumiblemente con una sólida experiencia en la negociación de los acuerdos requeridos para sacar adelante la aprobación de la ley, que por personajes de discutible reputación y gran capacidad para impedir el impulso de políticas favorables al bien general de los mexicanos.

⁸ *Excélsior*, 20 de febrero, 2012, Nacional, pp. 12 y 13.

⁹ *Excélsior*, 1 de marzo, 2012, Nacional, p. 8; 2 de marzo, Nacional, p. 6, y 5 de marzo, 2012, Nacional, p. 6.

La implementación de esa estrategia no transcurrió, sin embargo, sin el surgimiento de numerosos conflictos y jaloneos entre los militantes de los principales partidos por la abundancia de “aspirantes” a gozar de ese privilegio. En lo que corresponde al PRI, su dirigencia nacional incluso se vio obligada a inventar nuevos cargos en el equipo de campaña de su candidato presidencial a fin de reacomodar a los inconformes.¹⁰ En el mismo sentido, se hizo uso de la franquicia del PVEM para la incorporación a la Legislatura de los disidentes desprendidos de otros partidos a la campaña de su candidato presidencial, como de los encargados de proteger los intereses de los medios, segmento coloquialmente referido por la prensa como la “tele-bancada”.¹¹

El Comité Ejecutivo Nacional del PAN no logró salir mejor librado en los 29 procesos estatales organizados para elegir sus candidatos al Senado por mayoría, además de los 238 instalados para designar a sus contendientes por una curul de mayoría relativa en la Cámara de Diputados, dejando de instalar algunas casillas o que cerrar otras para evitar altercados de mayor gravedad.¹² Por último, en el PRD una vez más se hicieron manifiestas las pugnas habituales entre sus tribus, como entre sus gobernadores y los seguidores de Andrés Manuel López Obrador. La resistencia de sus militantes a ceder posiciones a favor de sus aliados electorales —el Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano— complicó todavía más las cosas, por lo que las negociaciones se prolongaron hasta el último plazo establecido por la ley.¹³

Qué tanto podrá afectar esto la unidad de voto en los grupos parlamentarios, es algo que está por verse, pero puede presumirse que sus coordinadores y quienes conformarán su equipo de apoyo tendrán que realizar una intensa labor para amalgamar la pluralidad de intereses representados en la Legislatura. De otra manera, la expedición de las reformas y las leyes requeridas para lograr el avance del país en distintos aspectos podría verse sesgada hacia propósitos claramente particulares, o de plano, abortada como en ocasiones pasadas.

¹⁰ *Excélsior*, 20 de febrero, 2012, Nacional, p. 12.

¹¹ *Excélsior*, 2 de marzo, 2012, Nacional, p. 14.

¹² *Excélsior*, 21 de febrero, 2012, Nacional, p. 9.

¹³ *Excélsior*, 22 de marzo, Nacional, p. 10.

2. Sobre los efectos de la ausencia de mayoría en la Legislatura

La atención de muchos estudiosos del Poder Legislativo en México se ha enfocado esencialmente en los efectos producidos por la formación de gobiernos sin mayoría sobre el proceso de elaboración de la ley (Casar, 2008; Weldon, 2002; Nacif, 2004). El relevo del Ejecutivo federal por parte del Congreso de la Unión en la responsabilidad de establecer la ruta a seguir por las políticas públicas en el país, advierte, sin embargo, sobre la conveniencia de corregir el rumbo del análisis a fin de poner el énfasis en el modo en que ese afán es realizado.

A ese respecto, la literatura (Rohde y Aldrich, 2001) indica que la organización de la Legislatura, lejos de servir por igual a todos sus miembros, en principio se orienta a la consecución de los objetivos de la mayoría. Cuanto más homogéneos son éstos, más grande es la disposición de los legisladores a delegar en su dirigencia la decisión de las leyes a ser aprobadas en el pleno. Igual patrón se reproduce cuando el conflicto entre la postura de la mayoría y la de minoría arrecia. En la visión de Cox and McCubbins (2005), el acento precisamente recae en este último aspecto. En esa tónica, el éxito de las iniciativas de la mayoría descansa más en la capacidad de su liderazgo de ejercer el control negativo de la agenda que en la cohesión mostrada por sus integrantes. Dicho de otra forma, aun cuando la cercanía en las preferencias permitiera la unidad de su voto en la asamblea, la heterogeneidad de los objetivos perseguidos por los legisladores en forma individual no puede ser desestimada. De esta suerte, éste queda obligado a filtrar cualquier propuesta de ley que pueda producir división en sus filas, aun si ello supone la preservación del *status quo* en determinados rubros.

De vuelta al caso mexicano, ésta podría ser la razón de que en por lo menos las cuatro últimas Legislaturas muchas de las reformas estructurales esperadas por la ciudadanía han quedado en el tintero. Debido a los resultados de los recientes comicios, el balance entregado al final de la LXII Legislatura podría no ser muy distinto por al menos cinco factores, a saber: 1. La ausencia de un gobierno con mayoría; 2. La imposibilidad de cualquier partido para lograr la aprobación de sus propuestas con la suma exclusiva de los votos de sus legisladores; 3. La dificultad de construir una coalición mayoritaria en ambas cámaras entre diversas fuerzas con preferencias muchas veces distintas; 4. La heterogeneidad de intereses cobijados en el seno de cada una de ellas, y 5. La carencia de un entramado institucional tendiente a favorecer la negociación.

Ante la complejidad de los retos a resolver, es evidente que uno de los factores que podría marcar una diferencia sustantiva en el resultado legislativo entregado a la ciudadanía al término del trienio en curso podría ser la calidad del liderazgo parlamentario. Por lo mismo, sorprende que en algunos círculos se cuestione el dominio exhibido por algunos políticos, destacados por contar con una sólida trayectoria en la integración de los órganos de dirección del Congreso, en especial, de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) y de la Mesa Directiva (MD), en cuyas manos descansa el control negativo de la agenda.¹⁴ Y más aún, que esto se haga por haber sido electos por el principio de representación proporcional y no por mayoría relativa, cuando el acceso bajo una u otra fórmula es irrelevante para determinar su cercanía con el electorado —recuérdese la prohibición constitucional a la reelección inmediata de los legisladores bajo cualquier fórmula—, pero no para calificar su aptitud y su experiencia en la negociación política requerida en los tiempos que corren.

Quizá consciente de lo que se viene, el PRI nombró a Manlio Fabio Beltrones para coordinar a su grupo parlamentario en la Cámara baja, y a Emilio Gamboa en la alta. Tanto así, que desde el arranque de la LXII Legislatura ambos emprendieron la tarea de tratar de unificar los criterios asumidos por el partido, a través de la creación de una Conferencia Parlamentaria, con lo que esperan evitar los problemas del bicameralismo, pero también las fragmentación al interior de las filas de sus senadores y sus diputados.¹⁵ En este punto, vale la pena destacar que el control de su carrera política ahora depende de múltiples actores, lo que sugiere que su comportamiento en materia legislativa podría verse tensado por lo menos en algunos casos.

Hasta ahora, los priístas parecen haber comprendido que el nombramiento de ambos personajes puede aportar beneficios a todos, apreciación compartida por Enrique Peña Nieto, quien desde temprano ofreció su respeto a la división de poderes.¹⁶ Por su parte, los coordinadores de los grupos parlamentarios del PRI estarán obligados también a recordar que para conservar su cargo no podrán ignorar las posturas exhibidas por sus legisladores —bien sea a título personal o en su condición de voceros de otros actores—, ni tampoco omitir el interés colectivo del partido expresado en voz de su presidente nacional. Por lo tanto, tendrán que desempeñar en su

¹⁴ *Excélsior*, 5 de septiembre, 2012, Nacional, p. 4.

¹⁵ *Excélsior*, 28 de agosto, 2012, Nacional, p. 4.

¹⁶ *Excélsior*, 9 de agosto, 2012, Nacional, p. 2.

cargo bajo la premisa de cuidar los equilibrios vigentes entre las distintas fuerzas actuantes en la organización.

El cumplimiento de este requisito, sin embargo, es apenas el punto de arranque para evitar que la expedición de la ley se vea frenada. A éste hay que sumar también el voto de legisladores adscritos a otras formulas para lo que será necesario negociar cada pieza de legislación con sus liderazgos. En consecuencia, la declarada “voluntad de llegar a acuerdos” de los coordinadores priistas debe ser leída básicamente en clave de “exigencia ineludible”, antes que como expresión de tolerancia hacia las demás bandadas, como quizá lo fue antaño, y lo sería ahora si, en efecto, su partido tuviera la mayoría asegurada.¹⁷

La ausencia de esa condición por parte de cualquier organización no significa, sin embargo, que “el mayoriteo” quede descartado. En todo caso, supone que éste será ejercido por la coalición pactada en cada ocasión para lograr la aprobación de una propuesta de ley, o bien para decidir cuestiones de índole procedimental. Léase, en este último rubro, por ejemplo, la conformación de la JUCOPO, la definición del sistema de comisiones permanentes, y desde luego su integración y el muy importante nombramiento de sus cuerpos directivos.¹⁸

La estrategia de los Coordinadores tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados para impulsar la construcción de coaliciones mayoritarias tanto al interior de sus respectivos grupos como con otros contempla un amplio catálogo de opciones en esencia enfocadas a persuadir de una sola cosa a los legisladores: votar conforme a la línea fijada por su partido. Para lograrlo, éstos dispondrán, entre otras cosas, de la facultad tanto de designar como de remover de su cargo en comisiones a quienes se resistan a acatar sus decisiones. En el mismo sentido, podrán premiar su colaboración a través de la distribución de los recursos asignados a las bandadas, sin exigencia de rendir cuenta de ello a nadie, como de hecho se ha empezado a hacer apenas puesta en marcha la actual Legislatura.¹⁹

¹⁷ *Excélsior*, 16 de agosto, 2012, Nacional, p. 8.

¹⁸ En virtud de la relevancia de controlar la agenda legislativa del país en determinados rubros, la designación de su presidente supone un trámite especialmente importante para todos los partidos. Este juicio se confirma en las arduas negociaciones que anteceden ese proceso también en la LXII Legislatura. Al respecto, se puede consultar, por ejemplo, el periódico *Excélsior* en las siguientes fechas: 5 de septiembre, 2012, Nacional, p. 2; 17 de septiembre, 2012, Nacional, p. 2; 18 de septiembre, 2012, Nacional, p. 2; 20 de septiembre, 2012, Nacional, p. 8, y 25 de septiembre, 2012, Nacional, p. 6.

¹⁹ *Excélsior*, 16 de septiembre, 2012, Nacional, p. 2.

Como ocurre en estas circunstancias, y la de ahora no es la excepción, la lucha de los legisladores para conseguir un puesto en las comisiones ha sido feroz, y más cuando se trata de un cargo de dirección.²⁰ Después de todo, de ello puede depender la oportunidad de exhibir las habilidades que más adelante podrían permitirle a cualquiera de ellos conseguir su siguiente candidatura de representación popular, o de establecer la red de relaciones para acceder a las filas de la burocracia partidista o gubernamental tanto a nivel federal como estatal o municipal (Langston y Aparicio, 2009; Aparicio y Langston, 2009).

Si para satisfacer esas expectativas el número de las comisiones permanentes debe aumentar en forma inconveniente al debilitar la institucionalización del Congreso o poner en riesgo la calidad de su labor legislativa, eso parece poco relevante.²¹ En efecto, que los legisladores no asistan a las sesiones a que son convocados, que su compromiso con el estudio de los asuntos presentados a su consideración no se cumpla, o que no disponga del tiempo para plantear las mejores soluciones para los problemas del país, no ha sido hasta ahora un dilema para la autoridad parlamentaria. Y menos si eso puede perturbar el curso de la negociación política.

La ineptitud, la precipitación o la ineficacia no son fallas que preocupen demasiado. Tanto así que en los intercambios realizados por los partidos se incluyó también la dirección de los centros de investigación creados en su momento para apoyar el trabajo de diputados y senadores.²² Y si el reparto es insuficiente, siempre se pueden crear nuevas comisiones especiales orientadas a indagar sobre cualquier cosa: el uso otorgado a las tarjetas del Grupo Financiero Monex, las aspiraciones del Movimiento #YoSoy132, el fenómeno de los “ninis”, o lo que sea.²³

²⁰ Mientras la pasada Legislatura contaba con 42 comisiones permanentes, en la LXII la negociación entre las bancadas supuso la negociación para la repartición e integración de al menos 55. Gracias al cambio, el PRI pudo obtener cuatro comisiones más que en la LXI. Ver *Excélsior*, 9 de septiembre, Nacional, p. 2 y 25 de septiembre, 2012, Nacional, p. 6.

²¹ La Ley Orgánica del Congreso es modificada regularmente al inicio de cada Legislatura con muy diversos propósitos. Entre otros, ajustar el sistema de comisiones según los reclamos externados por los miembros de los grupos parlamentarios a través de sus coordinadores. A este respecto se puede consultar el texto de Béjar (2010).

²² En esa tónica, por ejemplo, Luis Miguel Barbosa, coordinador de los senadores del PRD, fue designado para ocupar la presidencia del Instituto Belisario Domínguez como parte de botín a repartir entre los tres principales partidos del país. Ver *Excélsior*, 20 de septiembre de 2012, Nacional, p. 9.

²³ Al 23 de septiembre se habían sumado ya 32 propuestas en ese sentido. Sobre el tema se puede consultar la nota informativa publicada por el periódico *Excélsior* en esa fecha, Nacional, p. 6.

A pesar de que las adversas consecuencias para el proceso legislativo del constante rediseño del sistema de comisiones, desde ahora puede adelantarse que la medida no logrará atajar la “iniciativitis” producida desde que el Congreso de la Unión asumió un rol protagónico en la elaboración de las políticas públicas.²⁴ La casi “compulsión” por presentar propuestas para modificar las leyes vigentes o para crear otras, amén de puntos de acuerdo para el estudio de temas coyunturales ha sido advertida por los dirigentes de las bancadas, los que, como herencia de la Legislatura apenas concluida, tendrían que aplicarse a fondo para tramitar, de estar obligados a hacerlo, más de seis mil asuntos. Esto incluye iniciativas, puntos de acuerdo y distintas proposiciones, nombramientos y ratificaciones puestas a consideración de sus miembros.²⁵

3. Sobre los productos del proceso legislativo

En todas las legislaturas modernas, el tiempo del pleno es limitado. En consecuencia, debe ser administrado a fin de asegurar el aterrizaje de leyes útiles a la población, antes que a defender principios abstractos pero sin anclaje en acciones concretas. Bajo ese principio, la discusión entre los jefes de las bancadas de disposiciones tendientes a restringir el número de iniciativas que puede ser presentado en cada sesión del pleno tendría que estimarse como una medida correcta.²⁶ El problema, sin embargo, va más allá del esfuerzo de poner coto a esa actividad, sobre todo en la Cámara de Diputados, cuyos 500 integrantes desde hace tiempo se han empeñado en dejar alguna huella de su experiencia legislativa “a la posteridad”.²⁷

²⁴ El término proviene de la prensa escrita, pero describe bien un fenómeno bien ilustrado por el Congreso de la Unión en los últimos cuatro trienios (Béjar, 2012). Sobre el asunto se puede consultar el periódico *Excelsior*, 29 de septiembre, 2012, Nacional, p. 8.

²⁵ En el Artículo 77 del Reglamento de Sesiones de la Cámara de Diputados se establece que el derecho de iniciativa es irrestricto, y en el 89 que las que no sean dictaminadas en el plazo establecido se tendrán por desechadas. Sobre la información de los asuntos pendientes dejados por la LXI Legislatura puede consultarse el periódico *Excelsior*, 10 de abril, 2012.

²⁶ En la Cámara de Diputados, este asunto es atendido por el artículo 77 del nuevo Reglamento. Sobre el dato comentado puede consultarse el *Excelsior*, 20 de septiembre, 2012, Nacional, p. 8.

²⁷ La idea aquí es que “iniciativitis” tiene entre sus causas la persistencia a la prohibición constitucional a la reelección inmediata de los legisladores, y uno de sus efectos podría ser la imposibilidad de desarrollar una carrera parlamentaria en forma duradera y estable, lo que de paso permitiría impulsar la especialización y la profesionalización en la tarea de elaborar la ley.

A tono con ese propósito, al arranque del primer período ordinario de la Legislatura, Felipe Calderón decidió no ser menos e inaugurar la facultad recién otorgada al Presidente de la República con el envío de dos iniciativas con carácter “preferente”.²⁸ Como se recordará, el Artículo 71 Constitucional permite ahora al titular del gobierno la presentación de hasta dos propuestas de ley con tal carácter. Cada una deberá ser discutida y votada por el pleno de su Cámara de origen en un plazo máximo de treinta días naturales. De no ocurrir así, el asunto tendrá que ser el primero discutido y votado en la siguiente sesión. Una vez aprobado o modificado por éste, el proyecto de ley pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirla y votarla en el mismo plazo y condiciones, excepto cuando se trate de una reforma constitucional.

En ese tenor, las iniciativas del Ejecutivo presentadas bajo esa modalidad buscaron revivir dos reformas relegadas en el pasado. El examen del proceso que las convirtió en leyes es sugerente porque permite adelantar otros posibles productos de la LXII Legislatura, como los factores que podrían impactar en su negociación. La correspondiente a la Ley de Contabilidad Gubernamental, enfocada a estandarizar el uso de los recursos públicos en los estados y a hacer obligatoria la información relativa a su ejercicio de acuerdo a las prácticas contables de la Federación, fue enviada al Senado y, luego de experimentar 55 cambios y una moción suspensiva desechada, aprobada finalmente por el pleno.²⁹ Su paso por la Cámara de Diputados se desarrolló de manera más o menos tersa al admitirse los avances conseguidos en su tránsito por la co-legisladora. Estos fueron limitados, no obstante, al eludir la evaluación de las políticas impulsadas con cargo a la administración estatal, pero no por ello desdeñable.³⁰

²⁸ Esta facultad forma parte del paquete de cambios contemplados por la reforma política aprobada en el último período de sesiones de la LXI Legislatura y publicada en el *Diario Oficial* el 9 de agosto, 2012.

²⁹ Al anuncio de la propuesta, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) se pronunció bien dispuesta a analizar los mecanismos para mejorar la transparencia financiera y la rendición de cuentas estatales. Ver *Excelsior*, 4 de septiembre, 2012, Nacional, p. 2. La reforma fue aprobada en lo general con 104 votos a favor emitidos por senadores de todas las bancadas, tres abstenciones y tres en contra. En la discusión en lo particular del Artículo 69 para impedir el traslado de fondos de un programa a otro, la votación registró 87 a favor, 18 en contra y una abstención. Para mayor detalle, se puede consultar el periódico *Excelsior*, 27 de septiembre, 2012, Nacional, p. 2.

³⁰ Los gobernadores, a través de la CONAGO, hicieron manifiesta su disposición a rendir cuentas y se declararon interesados en discutir la iniciativa de ley a fin de asegurar que los gobiernos estatales no sorprendan a la población con sus deudas públicas. *Excelsior*, 4 de septiembre, 2012, Nacional, p. 2.

Todavía queda por ver si la implementación de la legislación aprobada no será desviada por la ausencia de contrapesos prevaleciente en muchas entidades federativas del país y la concentración de poder en manos de sus gobernadores (Langston, 2010). De la experiencia puede inferirse también el interés de éstos en no exhibirse de manera pública con su detención, o quizá su incapacidad para hacerlo. Después de todo, poner de acuerdo a 32 poderosos mandatarios, aunque sea para resistir una potencial amenaza a su supremacía, implica un reto de coordinación nada fácil de resolver. En el mismo sentido, cabría pensar que tal vez el momento de conseguir el éxito de otras piezas de legislación requeridas de vencer su resistencia, por ejemplo, la Ley de Seguridad Nacional, podría llegar en breve.

Todo indica que el resultado conseguido por la segunda iniciativa preferente del Presidente Calderón para reformar la Ley Federal del Trabajo no sea tampoco completamente satisfactorio. Aunque con múltiples ajustes, los legisladores aprobaron la flexibilización de la contratación y el despido, pero los cambios en favor de una mayor democracia, transparencia y rendición de cuentas en los sindicatos tendrían que quedar en el camino. El modo en que ese trámite ha sido desahogado hasta ahora, primero en la Cámara de Diputados, y después en la Cámara de Senadores, mueve a varias reflexiones.

Un asunto puesto a la luz es la relevancia cobrada por las comisiones permanentes al acotar el texto de la reforma a ser votado. Para comprobarlo, basta ver que el bloque formado por las bancadas del PAN y del PRD en la Cámara baja para incorporar el tema de la democracia sindical en la reforma laboral no pudo lograr su objetivo, luego de que el voto del petista Adolfo Orive rompió el empate en torno al tema en la Comisión del Trabajo y Previsión Social al favorecer la posición del PRI, e impidió su discusión en la asamblea del pleno.³¹

En el Senado, las tribulaciones del PRI para evitar que la minuta enviada por los diputados fuera modificada tienden a revivirse. Inicialmente el PAN y el PRD hicieron pública su intención de incorporar en la reforma los temas relativos a la democratización de la vida sindical. Dos días más tarde, las diferencias entre ambos grupos con relación a la parte de la reforma ya aprobada comenzaron a aflorar. Desde entonces, el PAN ha optado por evitar la vuelta del proyecto a la de diputados a fin de conjurar el peligro de que ésta pueda verse “congelada”, y las mejoras en el mercado

³¹ Sobre este asunto se puede ver la crónica publicada por Ivonne Melgar en el periódico *Excélsior*, 29 de septiembre, 2012, Nacional, p. 5.

laboral previamente conseguidas puedan perderse del todo.³² Cuál será el desenlace del proceso, sin embargo, es algo que todavía está por verse.³³

Un segundo punto, no menos importante, sobre el que conviene detenerse es que el corporativismo todavía cuenta con muchas reservas en el país que garantizan su supervivencia en los escenarios políticos por un buen rato. Logró persistir durante los dos gobiernos del PAN, y ahora, incrustado en la estructura del PRI y protegido por sus legisladores, amenaza con prolongar, por lo menos durante los próximos seis años, el abuso de sus líderes de los recursos públicos entregados a las organizaciones gremiales en “beneficio de sus miembros”.

4. Reflexiones finales

Los tiempos políticos del país no se miden ya únicamente por sexenios, sino también por trienios. En el correspondiente a la LXII Legislatura —electa al mismo tiempo que el Presidente de la República en los comicios federales del año 2012—, mucho está por escribirse todavía. Al momento de escribir este texto apenas comienza su primer período de sesiones, y el ambiente que priva en la opinión pública en general parece optimista. A nadie debería sorprender, sin embargo, que ese ánimo inicial se vea atemperado con el paso tiempo.

Ciertamente, tratar de elaborar leyes en sociedades heterogéneas es un proceso complicado. La conciliación de intereses no sólo diversos, sino también muchas veces opuestos casi nunca deja contentos a todos. A pesar de ello, es difícil negar que la democracia representativa poco a poco se afianza en México. Sin deseo de pecar de inocencia o de exceso de optimismo, la discusión pública de las iniciativas del Ejecutivo y de los legisladores en el Congreso de la Unión ha permitido establecer una arena adecuada para tratar de persuadir a las partes en conflicto sobre las opciones de política pública que mejor pueden servir al bien común. Sin embargo, cuando convencer se torna inviable, en sus cámaras siempre es posible decidir mediante la aplicación del principio de la mayoría cuál debe

³² A este respecto, Cordero expresó en su condición de Presidente de la Mesa Directiva del Senado, que el envío de la minuta a la “congeladora” por parte de los diputados, en caso de que ésta fuera corregida, sería una irresponsabilidad. *Excelsior*, 5 de octubre, 2012, Nacional, p. 6.

³³ En el Senado, una coalición del PAN, el PRD, el PT y la senadora Layda Sansores del Panal sumarían más votos que los reunidos por el PRI y su aliado, el PVEM.

ser el curso de la ley. El procedimiento es normal en cualquier democracia porque la discusión debe ser detenida en algún momento. Esto es así aunque en algunos círculos del país no acabe de entenderse que en ello no hay anomalía y aún se sienta que la política mexicana “hace agua” si en algunos casos se renuncia a la obtención del consentimiento unánime de todos los actores involucrados en el proceso legislativo.

Bibliografía

Aparicio, Javier y Joy Langston, 2009, “Committee Leadership Selection Without Seniority. The Mexican Case”, CIDE, DTPE, núm. 207.

Béjar, Luisa, “Quién legisla en México. Descentralización y proceso legislativo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre de 2012.

Cain, Bruce, John Ferejohn y Morris Fiorina, 1987, *The Personal Vote: Candidate Service and Electoral Independence*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Carey y Shugart, 1995, “Incentives to cultivate a personal vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas”, en *Electoral Studies*, 14:4, pp. 417-439.

Casar, Amparo, 2008, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, en *Política y Gobierno*, vol. XV, núm. 2, II semestre, pp. 221-270.

Cox, Gary y Mathew McCubbins, 2005, *Setting the agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*, Cambridge, Cambridge University Press.

Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara, 2009, *Selección de Candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Hazan, Reuben y Gideon Rahat, 2002, “The impact of candidate selection methods on legislative politics: Theoretical Propositions and preliminary Findings”, en *Workshop “A Renewal of Parliaments in Europe”*, Universidad de Turín, Italia.

Langston, Joy, 2008, “Legislative Recruitment in Mexico”, en Peter Sialvelis y Scott Morgenstern, *Pathways to Power: Political Recruitment and Parties in Latin America*, Pennsylvania, Pennsylvania University Press.

Langston, Joy, 2010, “Governors and their Deputies: New Legislative Principals in Mexico”, en *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXXV, núm. 2, pp. 235-258.

Langston, Joy y Javier Aparicio, 2009, "The Past as Future. Prior Political Experience and Career Choices in Mexico, 1997-2006", CIDE, DTEP, núm. 209.

Laver, Michel y Kenneth Shepsle, 1996, *Making and Breaking Governments in Western Democracies*, Nueva York, Cambridge University Press.

Linz, Juan, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference", en *The failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 3-74.

Mainwaring, Scott y Mathew Shugart, 1997, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-53.

Nacif, Benito, 2004, "Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México", en *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 1, pp. 9-42.

Aldrich, John y David Rohde, 1998, "Measuring Conditional Party Government", Paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association.

Siavelis, Peter y Scott Morgenstern, 2008, *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, Pennsylvania State University Press.

Strom, Kaare, 1984, "Minority Governments in Parliamentary Democracies", en *Comparative Studies*, núm. 17, pp. 199-227.

Strom, Kaare, 1990, *Minority Governments and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press.

Weldon, Jeffrey, 2002, "Factores institucionales y políticos de la disciplina partidaria en la Cámara de Diputados de México, 1998-2002", en *Reflexiones sobre la función de los legisladores en América Latina*, editado por P.C.L. d. C. Política, Salamanca.

Wolinetz, Steven, 2002, "Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies", en Gunther, Richard, José Ramón Montero y Juan Linz (editors), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, New York, Oxford Press University.