

# Desempeño Legislativo en México

Luis Carlos Ugalde\*

La mayor influencia del Congreso mexicano en la política nacional durante los últimos años deriva de tres conjuntos de factores: los mayores poderes formales que ha adquirido el Congreso; la mayor competitividad electoral que ha conducido a un mayor pluralismo en las cámaras legislativas; y la eliminación de los poderes partidistas o extralegales que la Presidencia ejerció sobre el Congreso durante los gobiernos unificados encabezados por el PRI hasta 1997.

Esa mayor influencia del Congreso contrasta con su desempeño legislativo, pues en opinión de ciudadanos, analistas y electores, el Congreso Mexicano ha carecido del profesionalismo, la calidad técnica y la productividad para ejercer sus funciones. Es importante ser cuidadoso con estos argumentos porque los poderes legislativos alrededor del mundo cumplen diversas funciones y es impreciso medir su funcionamiento en alguna dimensión en demérito de otras. Por ejemplo, los congresos cumplen una función de representación, y en ocasiones ese propósito puede contraponerse con el de producir políticas públicas eficaces. En otras ocasiones, los congresos pueden ser muy productivos pero aprobar leyes sin que algunas de ellas cuenten con la calidad suficiente. Por ello es importante evaluar el desempeño del Congreso mexicano en varias dimensiones para evitar juicios simplistas.

Este trabajo analiza los factores que han aumentado la influencia del Congreso mexicano, discute algunos enfoques para medir el desempeño legislativo y concluye con una revisión de los principales retos al futuro.

---

\* Profesor-Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

# 1. Los factores de la nueva influencia

El principal factor que ha aumentado la influencia del Congreso mexicano ha sido el mayor pluralismo, resultado de las reformas electorales implementadas en los últimos 20 años y de la mayor competitividad entre partidos. El fortalecimiento del sistema de partidos, que permitió a la oposición ganar terreno, fue un proceso auspiciado por las diversas reformas electorales. Primero fue la inclusión de diputados de partido promovida en 1963 por el entonces presidente Adolfo López Mateos, que aseguró una representación de cinco curules a los partidos minoritarios que obtuvieran 2.5 por ciento de la votación y una curul más por cada 0.5 por ciento de votación adicional, hasta un máximo de 20 asientos<sup>1</sup>. En 1973 se elevó el número máximo de curules a que podía aspirar un partido por este mecanismo de 20 a 25.

Más tarde, en 1977, el gobierno del presidente José López Portillo introdujo la representación proporcional (RP) en la Cámara baja, que quedaría integrada por 300 diputados de mayoría relativa y 100 por la vía proporcional mediante listas regionales. La nueva reglamentación también redujo los requisitos impuestos a los partidos para conservar su registro. Para 1986 el número total de diputados se amplió a 500, 300 de mayoría relativa y 200 de R.P., y se concedió al partido mayoritario acceso a estas diputaciones de las cuales antes estaba excluido. Así, el partido mayoritario (PRI) podría ocupar hasta 350 curules como máximo, equivalente a 70% de la representación en la Cámara<sup>2</sup>.

Durante el sexenio de Carlos Salinas se continuó con otro ciclo importante de reformas electorales. Las primeras modificaciones implementadas en 1989 buscaron incrementar la imparcialidad y la transparencia: se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral. Años más tarde, en 1993, hubo otro ciclo de reformas que buscaron modificar la representación política. Se redujo el número máximo de diputados del partido mayoritario de 70 a 63 por ciento de la Cámara y se aumentó el número de senadores de 64 a 96, una cuarta parte de los cuales sería asegurada a la oposición, mediante el principio de primera minoría, y el resto por el principio de mayoría relativa.

Finalmente, durante el gobierno de Ernesto Zedillo se incorporó la representación proporcional al Senado. La integración quedó: 64 senadores electos por mayoría relativa, 32 por primera minoría y 32 por R.P. Al método de composición parlamentaria le seguirían otras reformas. El gobierno fue separado de la organización de los comicios y se aseguraron condiciones de equidad en la

---

<sup>1</sup> Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo estado*, FCE, México, 1994.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 234-236.

competencia electoral, tanto en el acceso a financiamiento público y privado como en la asignación de espacio en los medios<sup>85</sup>.

Como resultado de esas reformas y de la mayor competitividad electoral, en 1997 el PRI perdió por primera vez su mayoría absoluta en la Cámara baja dando lugar a un gobierno dividido. Condición que se repitió tras la elección federal de 2000, pero ahora en ambas cámaras del Congreso. El PRI mantiene sólo 42 por ciento de las curules en la Cámara de Diputados y en el Senado la oposición tuvo un crecimiento acelerado: Acción Nacional pasó de 1.5% de escaños en 1994 a cerca de 36% en 2000; y el PRD ascendió del modesto 3.1% en 1991 a 12.5% en la pasada elección federal<sup>86</sup>. (Ver cuadros 1 y 2).

**Cuadro 1**  
Composición de la Cámara de Diputados, 1970-2003<sup>1</sup>  
Porcentaje de curules

Legislatura	Partido			
	PRI	PAN	PRD-izquierda <sup>a</sup>	Otros <sup>b</sup>
1970-1973	83.5	9.3	7.0	0
1973-1976	81.8	10.8	7.3	0
1976-1979	81.7	8.5	9.7	0
1979-1982	74.5	10.7	12.2	2.5
1982-1985	74.7	12.6	9.5	3.0
1985-1988	72.0	10.2	14.7	3.0
1988-1991	52.2	20.2	27.6	0
1991-1994	65.4	17.6	7.2	0
1994-1997	60.2	23.6	14.0	0
1997-2000	47.6	24.2	26.6 <sup>c</sup>	1.2 <sup>d</sup>
2000-2003	42.2	41.2	10.0	6.6 <sup>e</sup>
<b>Promedio</b>	<b>66.9</b>	<b>17.2</b>	<b>13.2</b>	<b>1.4</b>

<sup>a</sup> La primera presencia legislativa del PRD es en la legislatura 1991-1994. Para la composición de legislaturas anteriores se incluyen los partidos PPS, PCM, PMS, PRT, PMT, PSUM y PARM.

<sup>b</sup> Incluye el Partido Demócrata Mexicano e independientes.

<sup>c</sup> Incluye el Partido del Trabajo.

<sup>d</sup> Asientos correspondientes al Partido Verde Ecologista de México.

<sup>e</sup> Incluye el Partido Verde, Partido del Trabajo, Convergencia por la Democracia, Partido de la Sociedad Nacionalista y Partido Alianza Social.

Fuente: Luis Carlos Ugalde, *The Mexican Congress. Old Player, New Power*, CSIS, Washington D.C., 2000. p. 146.

<sup>3</sup> 70% del financiamiento se distribuye de manera proporcional y 30% de modo igualitario. Además, el financiamiento público prevalece sobre el de origen privado a razón de diez veces, es decir, los recursos privados no pueden superar el 10% del financiamiento público que reciba un partido. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, libro segundo, título tercero, artículos 49-49c.

<sup>4</sup> Datos de Luis Carlos Ugalde, "The Mexican Congress. Old Player, New Power", en *Revista*, otoño 2001, p.14.

**Cuadro 2**  
Composición del Senado, 1982-2006  
Porcentaje de escaños

Periodo	Partido			
	PRI	PAN	PRD	Otros
1982-1988	100.0	—	—	—
1988-1991	93.8	—	6.3	—
1991-1994	98.4	1.6	—	—
1994-1997	74.2	19.5	6.3	—
1997-2000	60.2	25.8	12.5	1.6
2000-2006	46.9	35.9	11.7	5.5

Fuente: Alain de Remes, "La nueva geografía electoral mexicana y el voto dividido en los estados durante la elección federal del 2 de julio del 2000", Documento de Trabajo num.138, CIDE, México, 2000, p. 4; Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldemberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2000, p. 69.

## 2. El desempeño legislativo

El desempeño legislativo es el criterio más importante para evaluar si los poderes legislativos cumplen su función política y representativa. Sin embargo, el concepto "desempeño legislativo" es ambiguo y carece de una definición y de consenso sobre los criterios para medirlo. ¿Qué es más importante, la representación o la eficacia? ¿La congruencia política de los diputados o su capacidad para adaptarse a nuevas circunstancias? ¿La disciplina o el voto de conciencia? ¿Ser responsivos a las demandas de los votantes o legislar en nombre de la técnica y de la racionalidad económica?

En las próximas páginas se revisan algunos indicadores del desempeño legislativo y se proponen nuevos índices para aproximarse a la operacionalización de ese concepto.

## Influencia

Uno de los principales criterios para evaluar el desempeño de un congreso es su grado de influencia en el proceso político y legislativo de un país. Y dentro de las ramas en las cuales los poderes legislativos tienen voz y voto son la fiscalización del Ejecutivo, así como el proceso de discusión y aprobación del presupuesto y los ingresos del gobierno.

En México, la fiscalización legislativa del Ejecutivo fue exigua y limitada durante las décadas de gobiernos unificados en las cuales el Legislativo hizo uso escaso de sus facultades y desechó diversas propuestas para fortalecer sus facultades de control<sup>5</sup>. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década pasada la vigilancia legislativa aumentó, se detectaron irregularidades y el Congreso empezó a llamar a cuentas, de manera gradual, a diferentes entidades de la administración pública. A la vez, se empezó a discutir la urgencia de fortalecer a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, como el principal eje de vigilancia y control sobre el Ejecutivo.

Después de cuatro años en discusión, en 1999 fue finalmente aprobada la iniciativa por la que se creó la Auditoría Superior de la Federación, encargada de supervisar los egresos e ingresos de las diferentes entidades que controlan recursos públicos y que sustituyó a la otrora Contaduría Mayor de Hacienda. Este órgano, cuyo cuerpo directivo es apartidista por requisito legal, es a su vez coordinado y vigilado por la Comisión de Vigilancia. Sus reportes llegan a manos del pleno de la Cámara de Diputados y pueden derivar en sanciones contra los funcionarios públicos, desde administrativas hasta penales. La pluralidad política en el Congreso ha propiciado a su vez una nueva pluralidad en la composición de su Comisión de Vigilancia, que se encuentra integrada actualmente por 30 diputados, de los cuales 13 pertenecen al PRI, 12 al PAN, 3 al PRD, 1 al PVEM y otro más al PT<sup>6</sup>.

La aprobación del Presupuesto de Egresos es otra área en la cual se observa con nitidez la mayor influencia del Congreso. El presupuesto del 2002, por ejemplo, fue aprobado una vez que se introdujeron importantes enmiendas a la iniciativa del Ejecutivo. Al final, el presupuesto fue aprobado por 417 votos a favor y una abstención.

---

<sup>5</sup> Para una discusión amplia sobre el proceso de vigilancia legislativa en México, ver Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Miguel Angel Porrúa y Cámara de Diputados, 2000, capítulos 2 y 3.

<sup>6</sup> Consúltese la página electrónica de la Cámara de Diputados, [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx).

**Cuadro 3**  
 Presupuesto de Egresos 2002\*  
 Algunos rubros  
 (Miles de millones de pesos)

Rubro	Proyecto del Ejecutivo	Decreto Aprobado
Legislativo	5.0	4.9
Judicial	20.3	15.4
Ejecutivo(ramos administrativos)	304.1	332.5
Ejecutivo(entidades)	447.3	445.4
IFE	5.8	5.8
Participaciones a estados y municipios	207.1	218.7
<b>Total</b>	<b>1,410.6</b>	<b>1,463.3</b>

\* Fuente: Para el proyecto del Ejecutivo, Gaceta Parlamentaria núm. 878 III, 13 de noviembre de 2001; para el decreto aprobado, Diario Oficial de la Federación, 1 de enero de 2002. El cuadro contiene sólo algunos de los rubros y por ello la suma de los rubros no corresponde con el total.

Por su parte, la Ley de Ingresos también ha sido fuente de diversas modificaciones desde 1998. Por ejemplo, la Ley aprobada la madrugada del primero de enero de 2002 tuvo una votación a favor de 427 votos, 4 en contra y 10 abstenciones en la Cámara de Diputados, pero ese amplio consenso logrado se alcanzó después de haber modificado diversos rubros de la iniciativa original y se refirió a la votación en lo general<sup>7</sup>. En lo particular hubo disenso: el artículo VII transitorio recibió 368 votos a favor, y el VIII transitorio pasó tan sólo con 254 votos a favor<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Gaceta Parlamentaria LVIII Legislatura, [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx).

<sup>8</sup> *Ibid.*

**Cuadro 4**  
Ley de Ingresos 2002\*  
(Miles de millones de pesos)

Rubro	Proyecto del Ejecutivo	Decreto Aprobado
ISR	309.1	356.8
IVA	223.7	223.7
IEPS	138.4	155.07
Bienes suntuarios	0	8.7
<b>Total</b>	<b>1,410.6</b>	<b>1,463.3</b>

\* Fuente: Para el proyecto del Ejecutivo, *Gaceta Parlamentaria* núm. 878 II, 13 de noviembre de 2001; para el decreto aprobado, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de enero de 2002. El cuadro contiene sólo algunos de los rubros y por ello la suma de los rubros no corresponde con el total.

Aun después de aprobada, la Ley de Ingresos suscitó una polémica que motivó a algunos legisladores a presentar iniciativas de enmienda. Durante las sesiones de la Comisión Permanente de enero del 2002, un diputado del PAN presentó una iniciativa para reformar el presupuesto y se presentaron 5 iniciativas de reforma a la Ley de Ingresos: una fue enviada por el Congreso del estado de Jalisco, una por diputados federales del mismo estado, una por el PRD, otra por el PVEM y una más por diputados del PAN <sup>9</sup>.

La mayor influencia del Congreso se observó también en la aprobación del último proyecto de reforma fiscal del Ejecutivo a fines de 2001. La iniciativa tenía la intención de ser una gran reforma hacendaria orientada a homologar tasas fiscales e incorporar el mercado informal a la base de contribuyentes. Sin embargo, la poca persuasión del presidente sobre los legisladores y la influencia que éstos ejercieron en el producto final, alteraron el proyecto que acabó siendo una reforma fiscal limitada a incrementar los impuestos a ciertos bienes y servicios y modificar en menor medida el método de recaudación fiscal. El paquete legislativo aprobado implicó reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y a la Ley Aduanera y la inclusión de nuevos gravámenes a los llamados “bienes y servicios suntuarios” contemplados en la Ley de Ingresos. Como resultado de esas enmiendas, la reforma fue aprobada por amplias mayorías, lo cual lejos de mostrar la nueva influencia del Ejecutivo muestra la influencia del Legislativo.

<sup>9</sup> *Ibid.*

## Cuadro 5

### Votación de la Reforma Fiscal en el Congreso\*

	Cámara de Diputados			Cámara de Senadores	
	A favor	En contra	Abstenciones	A favor	En contra
Ley del ISR	458	3	1	104	0
Ley del IEPS	407	12	28	56	55
Ley Aduanera	434	0	4	109	2

\*Fuente: Elaboración propia con información del Diario de Debates del Senado, 30 y 31 de diciembre de 2001; y de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 31 de diciembre de 2001.

Es importante destacar que influencia legislativa no es sinónimo de buenas leyes para el desarrollo del país. Un congreso puede ser muy influyente sin que sus decisiones tengan un impacto positivo para la población. Con frecuencia, algunas disposiciones buscan proteger a los grupos más desfavorecidos en el corto plazo, pero a costa de frenar la creación de empleos, distorsionar la asignación de recursos y a la larga pueden ser políticas que perjudiquen a los grupos a los que originalmente se busca favorecer. Al modificar la iniciativa de reforma fiscal que envió Vicente Fox al Congreso en abril del 2001, éste buscó “proteger” a un segmento de la población rechazando la aplicación del IVA a alimentos y medicinas, por ejemplo, pero al hacerlo tuvo que introducir impuestos compensatorios en otras ramas que a la larga pueden reducir la actividad económica y el empleo. Siendo influyente y responsivo, el Congreso pudo haber actuado de manera irresponsable<sup>10</sup>.

## Productividad

La productividad legislativa es otro concepto usado como indicador del desempeño del Congreso. Presenta la ventaja de cuantificar el ritmo de actividad legislativa; sin embargo, su inconveniente radica en que compara “peras con manzanas” pues lo mismo cuenta para ese indicador una ley secundaria aprobada por una mayoría absoluta que una reforma constitucional de alto impacto aprobada por mayoría calificada. Asimismo, muchos indicadores de productividad no miden la calidad y congruencia de las iniciativas aprobadas. No obstante, medir la productividad arroja información útil para indagar el ritmo y la fuente de la actividad del Congreso.

<sup>10</sup> Para una discusión sobre los conceptos de responsabilidad y responsividad política, véase Luis Carlos Ugalde, *Rendición de cuentas y democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2002.



Cuando el PRI pierde la mayoría absoluta de asientos en la Cámara baja en 1997 se temía un posible escenario de parálisis legislativa y confrontación entre poderes. El desenlace, sin embargo, no fue de enfrentamiento bajo el criterio de productividad legislativa: en los primeros dos años de ejercicio de la Legislatura LVII (1997-2000), la tasa de productividad legislativa ascendió a 20.4%, con una aprobación de 80 iniciativas de las 391 presentadas. Aunque el indicador fue menor al registrado por la Legislatura que le precedió, los números no son propiamente los de un congreso que sufre de parálisis legislativa. Y un dato más: 83.9% de las iniciativas fueron propuestas de los diputados y 3.6% de los senadores; en conjunto, 87.5% de las iniciativas salieron de los legisladores federales. Por su parte, el Ejecutivo remitió sólo 9.2% de las iniciativas presentadas entre 1997 y 1999, cifra que contrasta de manera abrupta con el 32.3% que registró en este renglón en toda la Legislatura LV (1991-1994)<sup>11</sup>. Estos datos corroboran la mayor actividad e influencia del Congreso en el proceso político.

Por su parte, la legislatura 58 (2000-2003) fue más productiva que la anterior (1997-2000). De acuerdo con un estudio de Jeffrey Weldon (*Reforma*, 14 abril 2002), la tasa de aprobación de la Cámara de Diputados hasta el 4 de abril pasado del 2002 era de 23.4% considerando todas las iniciativas presentadas por el propio Congreso, el Ejecutivo y las legislaturas estatales, tasa ligeramente mayor al 20.4% para el mismo periodo de la anterior legislatura, pero mucho menor que las tasas de 62% observada en el trienio 1991-94, por ejemplo, o la de 45% en la legislatura 1994-97.

**Cuadro 6**  
Productividad Legislativa, 1988-2003

Legislatura	Productividad (porcentaje de iniciativas aprobadas con respecto a iniciativas presentadas)
1988-1991	34
1991-1994	62
1994-1997	45
1997-2000	21*
2000-2003	23.4*

Fuentes: Jeffrey Weldon, «Crece productividad en cámaras», *Reforma*, 14 abril 2002; y Nava, María, Jeffrey Weldon y Jorge Yáñez, 2000, «Cambio político presidencialismo y producción legislativa...», cuadro 5, p. 95.

<sup>11</sup> Estos datos provienen de María Amparo Casar "Legislatura sin mayoría: cómo va el score", en *Nexos*, num. 265, enero 2000 y Jeffrey A. Weldon, "Un San Lázaro con iniciativa", en *Reforma*, junio 2, 2001.

Pero la productividad legislativa no puede ser medida sólo por el número de iniciativas aprobadas, pues en muchas ocasiones los cambios constitucionales y legales se refieren a cuestiones menores, de sintaxis, y no a transformaciones de fondo del *status quo*. Incluso, no todas las iniciativas son necesariamente mejores que el estado actual de las leyes que pretende reformar. En este sentido, en lo relacionado con el proceso legislativo, que constituye sólo un aspecto entre otros más para evaluar el desempeño del Congreso, sería más adecuado evaluar la productividad midiendo todas las iniciativas sometidas al voto del pleno del Congreso que incluyen las aprobadas y las rechazadas. Con ello el indicador sería un cociente de iniciativas votadas entre iniciativas presentadas. Siguiendo esta fórmula se podría observar cuántos asuntos desahogó el Congreso y cuántos dejó pendientes.

Es importante destacar que la productividad es un indicador numérico que omite consideraciones con respecto a la calidad, impacto y justicia de las iniciativas aprobadas. Un congreso puede legislar “al vapor” con leyes aprobadas que atenten contra las libertades, contra la justicia y contra el crecimiento económico, y sin embargo, contar con altos indicadores de productividad. Por ello es preciso contemplar que la productividad requiere de indicadores complementarios para evaluar al Congreso desde una perspectiva global.

### 3. Indicadores alternativos de desempeño legislativo

Un indicador alternativo para evaluar al Congreso es por la combinación de influencia política y apoyo del electorado, siguiendo la clasificación propuesta por Michael Mezey. El primer criterio se asocia directamente con la capacidad del Congreso para rechazar o modificar iniciativas del Ejecutivo, mientras que el segundo se refiere al respaldo ciudadano al Congreso mediante encuestas sobre satisfacción con sus resultados<sup>12</sup>. Con base en ambas dimensiones, el autor construyó una clasificación de legislaturas en cinco categorías. (Ver Cuadro 7).

**Cuadro 7**  
Tipología de las Legislaturas según Mezey

		Apoyo Social	
		Mínimo	Máximo
Poder en la toma de decisiones	Mucho	Legislaturas vulnerables	Legislaturas activas
	Moderado	Legislaturas marginales	Legislaturas reactivas
	Nulo		Legislaturas mínimas

Fuente: Michael Mezey, "Classifying Legislatures", en Norton, Philip, *Legislatures*, Oxford University Press, 1990

Según la propuesta de Mezey, las *legislaturas activas* son aquellas que cuentan con el máximo apoyo social y mucho poder en la toma de decisiones; las *legislaturas reactivas* gozan del máximo apoyo social y un moderado poder en la toma de decisiones; las *legislaturas mínimas*, aunque tienen el máximo apoyo social, tienen un nulo poder en la toma de decisiones; las legislaturas son *vulnerables* cuando tienen mínimo apoyo social y mucho poder en la toma de decisiones; y, finalmente, son *marginales* cuando su poder en la toma de decisiones es moderado y su apoyo social mínimo. Algunas combinaciones sugeridas por Mezey parecen a primera vista ilógicas. Por ejemplo, uno supondría que siempre que una legislatura cuenta con un amplio apoyo popular eso se traduce en una gran influencia en la toma de decisiones. Sin embargo, eso depende del sistema electoral que traduce apoyo popular en escaños, por un lado, y de las reglas que regulan el proceso legislativo, por otro. Puede haber congresos con alto apoyo de los votantes que sin embargo cuenten con pocas facultades para legislar o modificar las enmiendas del Ejecutivo.

<sup>12</sup> Michael Mezey, «Classifying Legislatures», en Norton, Philip, *Legislatures*, Oxford University Press, 1990, pp. 155-163.

Una vez revisados diversos criterios para medir el desempeño legislativo, a continuación se sugieren diversos indicadores para construir un índice integral que mida las diferentes vertientes del trabajo de los congresos. Esos criterios son: eficiencia, influencia, transparencia, apoyo popular y congruencia política.

*Eficiencia.* Se determina, como ya se explicó, por el número de asuntos desahogados por el Congreso en un año (iniciativas votadas / iniciativas presentadas). Este indicador mide el ritmo de actividad legislativa que incluye tanto las iniciativas aprobadas como aquellas rechazadas, porque ambos grupos forman parte de la agenda legislativa y consumen tiempo y recursos de los legisladores.

*Influencia.* Mide la capacidad de los congresos para afectar el proceso legislativo mediante iniciativas propias y a través de su capacidad para enmendar las iniciativas del Ejecutivo. Para ello se podrían valorar dos aspectos: cuántas iniciativas presentadas por legisladores fueron aprobadas respecto del número total de iniciativas que se presentaron, y cuántas iniciativas presidenciales fueron modificadas en el Congreso respecto del número de iniciativas que presentó el Ejecutivo.

*Transparencia.* Es un factor importante que mide la accesibilidad a la información sobre el funcionamiento interno del Congreso (ingresos, gasto, asignación de recursos, comprobación de erogaciones, sueldos y salarios). En México, el Congreso es uno de los actores claves del sistema para exigir cuentas a los otros poderes y, sin embargo, rinde pocas cuentas de su gasto, de sus decisiones y de sus actividades. Siendo el Congreso un actor central para controlar a los otros poderes y garantizar la transparencia del gobierno, es impostergable que él mismo sea transparente con respecto a su funcionamiento y presupuesto internos.

*Apoyo popular.* Siendo un espacio de la representación ciudadana, el Congreso también debe ser valorado por el apoyo popular de la ciudadanía a su labor, medido por encuestas. Los estudios de opinión a nivel distrital pedirían del encuestado que calificara, por un lado, el desempeño global del Congreso, y por otro lado, que determinara qué tanto conoce a su legislador. Con la información recabada de ambas preguntas se podría sacar un promedio ponderado.

*Congruencia política.* Finalmente, es importante medir la proximidad de los legisladores con los postulados de su partido (congruencia política), tomando como base el sentido del voto de los legisladores en las resoluciones del Congreso. Este indicador es útil porque mide qué tan predecible es el comportamiento y sentido de votación de los grupos

parlamentarios, lo que establece parámetros que facilitan la cooperación, el intercambio de apoyos y ofrece información al Ejecutivo para contemplar las preferencias de los legisladores en el diseño de iniciativas de ley. En el caso extremo en donde los legisladores votaran de manera aleatoria, la cooperación se volvería imposible porque los costos de información y negociación se elevarían mucho y la productividad tendería a cero.

De las operaciones anteriores se obtendrían resultados desglosados para cada ámbito de análisis y estos resultados, sumados, darían a su vez un resultado agregado de una cifra, final, para calificar el desempeño de un año de labores del Congreso. Se tendrían entonces datos globales pero también datos pormenorizados. Además, la información utilizada está disponible con facilidad, de modo que recabarla no sería obstáculo. De este modo, se contaría con un indicador global que trascienda el criterio de la productividad.

El indicador del desempeño legislativo quedaría como se establece en el Cuadro 8.

**Cuadro 8**  
Indicadores de desempeño legislativo

<b>Resultados desglosados</b>				
<b>Eficiencia</b>	<b>Influencia</b>	<b>Transparencia</b>	<b>Apoyo Popular*</b>	<b>Congruencia Política</b>
Iniciativas votadas / iniciativas presentadas	(Iniciativas legisladores aprobadas / aprobadas / Iniciativas totales) + (Iniciativas Ejecutivo modificadas / Iniciativas del Ejecutivo presentadas)	Grado de conocimiento público de la forma como se asignan recursos	Grado de satisfacción de los ciudadanos + Conocimiento del electorado de sus representantes	Proximidad entre el voto de los legisladores y los postulados y principios de su partido
<b>Resultado Agregado</b>				
(eficiencia + influencia + transparencia + apoyo popular + congruencia política)				

\* Utilización de encuestas. Método después de calificar el conocimiento que se tiene del legislador y de sacar la desviación estándar para suprimir respuestas no informadas.

## 4. Los retos

Durante los últimos años, la pluralidad, influencia y productividad del Congreso mexicano han sido crecientes. Sin embargo, las nuevas condiciones han evidenciado la problemática que envuelve el diseño institucional en México. El veto presidencial, el proceso presupuestario, la “reformabilidad” de la Constitución, la resolución en casos de falta absoluta del presidente y el fortalecimiento de la autonomía y profesionalismo del Congreso, son temas que merecen tratamiento inmediato y que, de no darse, son un riesgo para la joven democracia mexicana.

La normatividad del veto presidencial, por ejemplo, requiere de una revisión que pase por las ocasiones en que puede ser ejercido. Un ejemplo recurrente es la capacidad del Ejecutivo para vetar un presupuesto aprobado por el Congreso. A grandes rasgos, el problema consiste en que el presidente no está facultado para emitir observaciones a las resoluciones emanadas de una sola cámara, y la discusión y aprobación del presupuesto son responsabilidad exclusiva de los diputados (no interviene el Senado). No obstante, el inciso “j” del artículo 72 constitucional nombra los casos específicos en los que el presidente no puede practicar su derecho a veto y en dicha lista no se contiene el caso de los egresos de la federación. Por ello existe ambigüedad sobre la facultad presidencial para vetar el presupuesto. No obstante, numerosas son las evidencias sobre casos en los cuales el presidente practicó el veto en esta materia (Jeffrey Weldon cuenta un total de 45 casos entre 1917 y 1997).

El proceso presupuestario también presenta complicaciones frente a la eventualidad de que los legisladores no alcancen el consenso necesario para la aprobación del presupuesto al iniciar el año fiscal. En otros países y en algunas entidades federativas del país, se contemplan diferentes procedimientos para evitar la parálisis, entre los que destaca la llamada *reconducción presupuestal*, que puede incluir la entrada en vigor de la iniciativa presidencial tal cual fue introducida al Congreso en caso de no contar con presupuesto, hasta la aplicación del presupuesto anterior con incrementos según los indicadores inflacionarios. Una alternativa más apretada consiste en asegurar recursos para el pago de sueldos de los funcionarios públicos, así como para mantener determinados programas públicos en rubros sociales.

En el caso federal, sin embargo, no existe previsión de este tipo y la consecuencia de una falta de presupuesto y gasto puede conducir a la parálisis temporal del sector público. El antecedente más inmediato en este ámbito fue la aprobación del Presupuesto de Egresos del 2002, cuyas discusiones se alargaron hasta rebasar el plazo que la Constitución concede a los legisladores para resolver sobre el tema.

Otro tema que requiere clarificarse es el procedimiento para reformar la Constitución. El texto dice que “se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas” (art.

135 de la Constitución). Como se lee del texto constitucional, no hay claridad sobre dos asuntos específicos y cruciales: ¿Qué tipo de mayoría se requiere en cada entidad federativa para lograr la aprobación de una reforma constitucional? ¿Basta la mayoría absoluta o es necesaria una mayoría calificada como la exigida al Congreso de la Unión? ¿Puede el presidente vetar estos proyectos?

Existen muchos y muy consistentes argumentos para suponer que el presidente no puede vetar enmiendas constitucionales, pero la Carta Magna nada dice al respecto. Y sobre las mayorías, durante la aprobación de la reforma sobre derechos y cultura indígenas en 2001, se contabilizaron como aprobaciones aquellas de legislaturas locales donde la votación vencedora había implicado sólo mayoría absoluta. Pedir además que las legislaturas aprueben las enmiendas por mayoría calificada sería tanto como pedir que la Constitución no sea objeto de modificación. Pero, nuevamente, el texto constitucional nada dice al respecto <sup>13</sup>.

Otra ambigüedad existe cuando se da una falta absoluta del presidente en funciones, en cuyo caso el Congreso en pleno designa sucesor a mayoría calificada. En caso de que la ausencia ocurra durante los dos primeros años, se nombra un presidente interino y se convoca a elección extraordinaria para nombrar a otro que terminará el periodo. Si la falta ocurre durante los últimos cuatro años, el artículo 84 constitucional dispone la designación de un presidente sustituto que concluirá el periodo. Y cuando la falta ocurra durante los recesos del Congreso, la Comisión Permanente designa un presidente provisional, convoca al Congreso a sesión extraordinaria y se sigue el procedimiento señalado. En apariencia el trámite establecido cubre cualquier eventualidad, pero no es así. Se exige mayoría calificada y ésta es difícilmente conseguida en condiciones de pluralidad política, y la designación de un presidente, previsiblemente, despertaría aún más disidencia de la que se ha visto en otros casos. Podría transcurrir un tiempo largo hasta que el país tuviera de nuevo un jefe de Estado. Los antecedentes de otras constituciones en nuestra historia depositaban la presidencia en quien fungiera como presidente de la Suprema Corte al momento de la ausencia. La Constitución actual adolece de este mecanismo o algo que se le parezca, por lo que es necesario tener un dispositivo que prevenga la falta de arreglos en el Congreso a la hora de elegir un presidente para cubrir la ausencia.

---

<sup>13</sup> En la Cámara de Diputados se encuentran iniciativas que buscan hacer explícitas estas cuestiones, así como la del veto en el proceso presupuestario.

Para aprovechar la inédita autonomía y fuerza del Congreso, también es necesario emprender ciertos cambios tendientes a su profesionalización, entre ellos reincorporar la reelección consecutiva de legisladores derogada en 1933. En 1998 fueron presentadas tres iniciativas para restituir la reelección, dos ante la Cámara baja y una en el Senado. Sin embargo, ninguna tuvo resolución<sup>14</sup>. El argumento central de quienes se oponen a la reelección inmediata es que la reelección sí está permitida, aunque sea con intervalos de una legislatura. Con base en lo dispuesto en la Constitución, surgió la idea de que los legisladores sí se reelegían en una suerte de “columpio”, que suponía que el diputado saltaba al Senado y luego regresaba a la Cámara baja; entonces había tanto reelección como experiencia parlamentaria. Sin embargo, este razonamiento no se sostiene con la evidencia empírica. En la Cámara de Diputados, sólo 31 diputados de la LVI Legislatura (1994-1997) fueron reelectos para la Legislatura LVIII (2000-2003), cifra que representa apenas el 7% de la composición total de la Cámara; y al menos uno de los diputados que resultó reelecto, Salvador López Orduña del PAN, abandonó su primer periodo temprano para lanzar su candidatura a presidente municipal, puesto que ocuparía; y en su segundo ciclo solicitó licencia a la Cámara antes de cumplir un año para ser candidato a gobernador de su estado<sup>15</sup>. En el Senado, “de los 668 priistas que ocuparon escaños entre 1934 y hasta 1997, más de 95 por ciento nunca regresó a la Cámara. Solamente 28 senadores se reeligieron y de ellos, únicamente Emilio González Parra lo hizo en dos ocasiones<sup>16</sup>”.

## 5. Agenda del Congreso

El Congreso tiene un abultado número de iniciativas que desahogar tan sólo contando las que buscan reformas constitucionales. En el periodo que va del 1º de septiembre de 2000 al 15 de diciembre de 2001, se presentaron 94 iniciativas que buscan reformar hasta 80 artículos de la Constitución; de este número, sólo una ha sido enviada por el Ejecutivo, 10 por las legislaturas de los estados y el resto, 83, por las fracciones parlamentarias de los partidos (el partido con mayor número de proyectos es el PRD, con 32, y sólo el PAS y el PSN no han introducido proyectos). De todas las iniciativas, sólo una fue aprobada y publicada el 14 de agosto de 2001, en la que se reforman los artículos 1, 2, 4, 18 y 115<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Véase Jorge González Chávez, “Reelección inmediata de legisladores, en *Reportes*, Cámara de Diputados, marzo de 2000.

<sup>15</sup> Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados, [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)

<sup>16</sup> Ver Alvaro López Lara y Nicolás Loza, «El Senado Mexicano: Cambio Institucional y Percepciones Públicas de su Desempeño», en *Revista del Senado de la República*, Vol. 5, Núm. 14, 1999.

<sup>17</sup> Jorge González Chávez y Juan Carlos Cervantes, “Iniciativas de reformas constitucionales presentadas en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados”, en *Reportes*, enero de 2002.



### *Cuadro 9*

Iniciativas de reforma constitucional para fortalecer al Congreso presentadas en la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2000-2001

Presenta	Síntesis del Contenido
PRI	Varias disposiciones. Reduce el número de diputados de representación proporcional a 100 y elimina la representación proporcional en el Senado que se compondría por 96 miembros; permite la reelección consecutiva; concede a los legisladores un cuerpo de asesores; faculta a las cámaras para delegar en sus comisiones la discusión y votación de proyectos de decreto; faculta al Congreso para ratificar el Plan Nacional de Desarrollo; incorpora al Senado en el proceso presupuestario; en caso de no aprobarse el presupuesto de egresos en un año, dispone la aplicación del presupuesto anterior con actualización de la inflación; ratificación de los secretarios de Estado por parte del Senado.
PRI	Propone que las Cámaras que integran el Congreso de la Unión se compongan por 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 96 senadores electos por el principio de mayoría relativa.
PRD	Aumenta el número de diputados de representación proporcional a 240.
PRD	Instituye la figura de las candidaturas de prelación.
PRI	Reelección inmediata limitada de los senadores y diputados federales.
Congreso de Chihuahua	Reelección y fortalecimiento del Congreso.
PRI	Establece el derecho para que los Diputados y Senadores difundan las actividades del Congreso y sus opiniones mediante el acceso a los medios de comunicación escritos o electrónicos, el uso de tiempos oficiales y a través de los medios con que opere directamente el Congreso. Y la obligación de que en los periodos de receso, acudan a los distritos y entidades federativas, para conocer de la situación que guardan, atender las demandas de la ciudadanía.
PRI	Propone que el Presidente de la República presente dos informes de gobierno, el I de septiembre y el I de marzo de cada año; amplía los periodos de sesiones ordinarias.
PRD	Ampliar el segundo periodo de sesiones ordinarias.
Congreso de Baja California	Faculta al Congreso de la Unión para evaluar la actividad de la administración pública del país y para proponer las medidas que estime necesarias en la forma que establezcan las leyes (textual).

Presenta	Síntesis del Contenido
PRD	Reformas al procedimiento para hacer observaciones por parte del Ejecutivo a los proyectos de ley que expida el Congreso de la Unión (veto presidencial).
PRD	Prohíbe al Ejecutivo hacer observaciones a reformas constitucionales, a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos; incorpora al Senado en el proceso presupuestario; elimina partidas secretas del presupuesto de Egresos; contempla la aplicación del presupuesto anterior hasta la aprobación del que corresponda.
PT	Propone que el veto presidencial sea superado con la mayoría absoluta de los miembros presentes y faculta al presidente de la cámara revisora para ordenar la publicación de reformas.
Ejecutivo	Faculta al Ejecutivo para hacer observaciones a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y contempla mecanismos de reconducción.
Congreso de Chihuahua	Fortalecimiento del Poder Legislativo mediante reformas al procedimiento legislativo y al procedimiento de responsabilidades.
PRI	Otorga al Congreso la facultad de legislar en materia de Seguridad Nacional
PRD	Ratificación del Procurador General de la República por ambas Cámaras del Congreso de la Unión.
PRD	Confiere al Poder Legislativo la facultad de dictaminar, aprobar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo.
PRD	Establece las bases constitucionales aplicables para el caso de que al inicio de un año no estuviera aprobada la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos; y para suprimir la denominada "partida secreta".
Congreso de Chihuahua	Reelección y fortalecimiento del Congreso.
PRI	Modifica la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación
Congreso de Oaxaca	Modifica el procedimiento de reformas a la Constitución, el quórum de votación y la intervención de las legislaturas de los estados

Fuente: Jorge González Chávez y Juan Carlos Cervantes, "Iniciativas de reformas constitucionales presentadas en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados", en Reportes, enero de 2002; Gaceta Parlamentaria, 5 de abril de 2001.

### Cuadro 10

Iniciativas de reforma constitucional para fortalecer al Congreso presentadas en el Senado, LVIII Legislatura\*

Presenta	Síntesis del Contenido
PRD	Faculta al Senado para ratificar a los secretarios de Estado.
PRD	Faculta al Congreso para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.
PRD	Faculta al Congreso para legislar en materia de husos horarios.
PRI	Faculta al Congreso para legislar en materia de husos horarios.
PAN	Amplía a 20 días el plazo concedido al Ejecutivo para emitir observaciones a los proyectos de ley.
PAN	Faculta al Congreso para aprobar tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo y faculta al Senado para ratificar el nombramiento del secretario de Relaciones Exteriores, agentes diplomáticos y mandos superiores de Hacienda y del Ejército.

Fuente: Elaboración propia con información del sitio oficial del Senado, [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

\* Contempla sólo las iniciativas pendientes del primer periodo de sesiones del primer año (septiembre-diciembre 2000) y del segundo periodo de sesiones del primer año (marzo-abril 2001).

Muchos consideran que el Congreso difícilmente dictaminará las iniciativas que impliquen reforma constitucional, dada la pluralidad en ambas cámaras y en las legislaturas estatales que también participan en el proceso; sin embargo, como se observa en los cuadros 8 y 9, algunas iniciativas coinciden en los artículos a reformar y en su propósito. Por ejemplo, es probable que pueda aprobarse un mecanismo de reconducción en el proceso presupuestario, y que se amplíen los periodos de sesiones, iniciativas, ambas sobre las que existe mayor consenso.

Aquí he mencionado tan sólo los que me parecen ser retos importantes a tratar en el diseño institucional. Pueden haber otros más. Lo importante es que los legisladores se ocupen de estas tareas antes de que se vean obligados a resolver por las circunstancias o que los casos terminen por dirimirse en la Suprema Corte de Justicia. Con tiempo, las resoluciones podrán ser menos apresuradas y, algo más importante, no ser sujetas de carga partidista. Para evitar desenlaces no deseados, nuestros legisladores deben ponerse a trabajar en ésto y hacerlo bajo un “velo de ignorancia” *rawlsiano* que nos diga que, frente a cualquier circunstancia y sea quien sea el afectado, las leyes disponen el mejor resultado posible.

# Bibliografía

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldemberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2000, p. 69.

Carbonell, Miguel, “La reelección legislativa: una propuesta de cambio constitucional” en *Crónica Legislativa*, página electrónica de la Cámara de Diputados.

Casar, María Amparo, “Legislatura sin mayoría: cómo va el score”, en *Nexos*, num. 265, enero de 2000.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De Remes, Alejandro, “La nueva geografía electoral mexicana y el voto dividido en los estados durante la elección federal del 2 de julio del 2000”, *Documento de Trabajo* num.138, CIDE, México, 2000.

De Swaan, Mony, “En busca de la equidad”, en *Este País*, núm. 108, marzo de 2000.

González Chávez, Jorge y Juan Carlos Cervantes, “Iniciativas de reformas constitucionales presentadas en la LVIII Legislatura” en *Reportes*, enero de 2002.

González Chávez, Jorge, “Reelección inmediata de legisladores, en *Reportes*, Cámara de Diputados, marzo de 2000.

Jeffrey A. Weldon, “Un San Lázaro con iniciativa”, en *Reforma*, junio 2, 2001.

López Lara, Alvaro y Nicolás Loza, “El senado mexicano: cambio institucional y percepciones públicas de su desempeño”, en *Revista del Senado de la República*, vol. 5, núm. 14, 1999.

Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo estado*, FCE, México, 1994.

Mezey, Michael, «Classifying Legislatures» en: Norton, Philip, *Legislatures*, Oxford University Press, 1990.

Ugalde, Luis Carlos, *The Mexican Congress. Old Player, New Power*, CSIS, Washington, 2000.

———, *Vigilando al Ejecutivo*, Miguel Angel Porrúa y Cámara de Diputados, México, 2000.

———, “The Mexican Congress. Old Player, New Power”, en *Revista*, otoño 2001.

———, *Rendición de cuentas y democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2002.