

Experiencia, profesionalización, reelección inmediata y trabajo de los legisladores en la Cámara de Diputados (1997-2013)*

Experience, professionalism, immediate reelection and work of legislators in the chamber of deputies (1997-2013)

ENRIQUE CASTAÑEDA TENORIO**

JULIÁN HERNÁNDEZ SALAZAR***

MARÍA DE LOURDES TLAHUEL ADRIÁN****

RESUMEN

El presente artículo identifica los principales elementos que han hecho que el poder legislativo (especialmente los legisladores) no cuente con factores institucionales y políticos para fortalecer su profesionalización. Para ello, se presenta un análisis del papel que ha jugado la no reelección inmediata en la productividad legislativa y las repercusiones en la falta de experiencia del legislador.

PALABRAS CLAVE

Trabajo legislativo, reelección, profesionalización.

ABSTRACT

This essay identifies the main elements that have led the legislative power (especially legislators) to not abide by institutional and political factors available to strengthen their professionalization. It presents an analysis of the role that immediate non-reelection has played in legislative productivity and the repercussions from the lack of experience of the legislator.

KEYWORDS

Legislative work, reelection, professionalization.

* Artículo recibido el 9 de febrero de 2015 y aceptado para su publicación el 27 de marzo de 2015.

** Coordinador de la Licenciatura en Ciencias Políticas en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (castenorio@outlook.com)

*** Profesor investigador en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (juhesa72@hotmail.com)

**** Estudiante de la Licenciatura en Ciencias Políticas en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (mtlahueladrian@gmail.com)

SUMARIO / 1. Introducción / 2. Experiencia, profesionalización y reelección legislativa / 3. Rreelección, experiencia y trabajo legislativo / 4. Conclusión

1. INTRODUCCIÓN

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos no había experimentado transformaciones recientes y significativas, principalmente por el desarrollo de nuestro sistema político. Dicho sistema impidió que el Poder Legislativo se institucionalizara a través del tiempo con una mayor experiencia y profesionalismo parlamentario de sus legisladores. Lo que predominó por largo tiempo fue la colaboración expresa del partido mayoritario (Partido Revolucionario Institucional, PRI) con el titular del Ejecutivo. El exceso del presidencialismo llegó a tal grado que 95% de los cargos de elección, en el momento de la sucesión, eran resultado de una imposición presidencial.¹ Esto daba como resultado un sistema que poco respetaba la división de poderes, con un partido predominante en todos los espacios de poder² y con control casi incuestionable hasta la jornada electoral de 1988.³

Con tales circunstancias, los legisladores en particular tenían mucho, o muy poco que discutir, investigar o indagar. La experiencia acumulada que pudieran adquirir con la reelección inmediata se perdió con la reforma constitucional del artículo 59, en 1933. Por tanto, el futuro de sus carreras políticas, en particular las legislativas, no dependía de la experiencia o el profesionalismo de cada diputado, o de su desempeño en el ámbito parlamentario, sino de una fuerte disciplina partidista, asegurando o no, su carrera venidera. Jeffrey Weldon⁴ explica que quienes deseen hacer carrera desde el ámbito local hacia el nacional deben alinear sus intereses a los de su partido. Ello explica, en parte, los altos niveles de disciplina en la Cámara de Diputados.

En la actualidad, los cambios producidos en la rama electoral han generado cierta apertura del sistema político mexicano y una especie de

¹ Lerner, Bertha, "México, escenario de una nueva institucionalidad", en Quijano, Manuel (Coord.), *Políticas públicas y gobierno local*, México, UNAM, 1998, p. 98.

² Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa, treinta años de elecciones en México*, México, El Colegio de México, 2000, p. 18.

³ Lerner, Bertha. "México escenario de una nueva institucionalidad", en Quijano, Manuel (Coord.), *Políticas Públicas y Gobierno Local*, México, UNAM, 1998, p. 73.

⁴ Weldon, Jeffrey, *Institutional and Political Factors for Party, Discipline in the Mexican Congress Since the End of the PRI Hegemony*, Inédito, 2006.

competitividad y pluralidad que ha derivado en lo que Alonso Lujambio⁵ y María Amparo Casar,⁶ entre otros, llaman gobiernos divididos.⁷

A partir de la reflexión de apertura de nuestro sistema político y de fechas clave en el Poder Legislativo (como la reforma electoral de 1963, que introdujo a los diputados de partido, la de 1977 con la representación proporcional o la de 1999 con la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos), inicia el análisis de un periodo que marca las pautas entre lo que dictaba un partido mayoritario y la necesidad, desde 1997, de llegar a acuerdos, pactos, o coaliciones con otros grupos parlamentarios para sacar adelante iniciativas de ley. Desde 1997 a la fecha, ningún partido político en la Cámara de Diputados ha tenido por sí mismo más de 50% de los escaños.

Por tanto, el problema principal de este trabajo no es replantearse el fundamento o sustento de los propios Congresos, ni verificar si la representación es el sistema más funcional ideado hasta la fecha; sino identificar, bajo el actual contexto, cuáles han sido los elementos que han contribuido o han desincentivado el trabajo, la experiencia y el profesionalismo de los legisladores, pues “no hay duda de que un Poder Legislativo activo, dinámico y celoso de las tareas de vigilancia y rendición de cuentas, será exigente con el gobierno y la administración pública y el desempeño de éstos tendrá que vincular calidad, esmero, capacidad y resultados eficaces”;⁸ de lo contrario, habría que buscar nuevas alternativas que obliguen a nuestros legisladores a rendirle cuentas a la ciudadanía y responder efectivamente a sus demandas.

2. EXPERIENCIA, PROFESIONALIZACIÓN Y REELECCIÓN LEGISLATIVA

En primer lugar, la experiencia es una práctica prolongada que proporciona conocimiento o habilidad para hacer algo; en segundo, la profesionalización es una práctica que ejerce una persona con relevante capacidad y aplicación en su materia. Dicho de otra manera, no es una actividad realizada por aficionados.

⁵ Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995.

⁶ Casar, María Amparo y Marván, Ignacio, *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*, México, Taurus, 2003.

⁷ Los gobiernos divididos ocurren cuando el titular del Ejecutivo pertenece a un partido y la mayoría del Congreso a otro.

⁸ Uvalle, Ricardo, *La importancia del cambio político en México*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, pp. 30-31.

Así pues, dichas habilidades y conocimientos adquiridos, ya sea por la profesión desempeñada o por la experiencia, no son virtudes que se generalizan en nuestros legisladores. Como muestra, de doce congresos locales estudiados entre 1999 y 2000, se determinó que 76% de los legisladores carecían de experiencia legislativa. En 2003, Alonso Lujambio sostuvo que 84.6% no contaba con experiencia previa como legislador, ya sea local o federal.⁹ Por lo tanto, la inexperiencia es parte amplia del componente de nuestros congresos.

Estas características que componen hoy nuestros congresos locales y el federal no son atribuibles directamente a nuestros legisladores, sino al diseño de nuestro sistema político. El marco normativo, la partidocracia y la no reelección inmediata impiden, entre otras cosas, la obtención de experiencia, y con ello, posiblemente, una mejora en su desempeño parlamentario.

Los datos históricos no señalan que la no reelección inmediata en la Cámara de Diputados fuera casi inexistente en los ordenamientos históricos jurídicos de México. Ninguno de estos ordenamientos establecía tácita ni explícitamente la restricción legal de que un diputado o senador se reeligiera inmediatamente. En México, hubo reelección consecutiva de 1824 a 1933. La complejidad histórica de la no reelección siempre giró en torno al titular del Poder Ejecutivo, y no del Legislativo. La Constitución de 1917, producto de la Revolución de 1910, introdujo en su artículo 83 que el presidente, una vez cumplido su período, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto, pero no hace mención similar sobre el Legislativo.

Como puede observarse, la no reelección en el Congreso en el siglo XIX es inexistente, y aún menos en los inicios del siglo XX, con la redacción de nuestra Carta Magna en 1917. La no reelección inmediata de los legisladores es entonces resultado de la construcción del sistema presidencial mexicano y se hizo extensivo para los gobernadores de los estados, los congresos locales y los presidentes municipales el 29 de abril de 1933, cuando por vez primera se aprobó por unanimidad y como forma directa de disciplina y control político la no reelección consecutiva.

La no reelección consecutiva aprobada ese año funcionó como mecanismo de control político, e históricamente hizo que la Cámara perdiera espacios

⁹ Ascencio Bonfil, Sergio, Hernández Méndez, Daniel, López Lara, Álvaro, "Mecanismos partidistas de delegación en las comisiones de los congresos estatales", en Béjar Algazi, Luisa (Coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México?* México, UNAM - Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 286.

de negociación para adjudicárselos al Poder Ejecutivo.¹⁰ Ello imposibilitó de manera clara una verdadera profesionalización o, en términos académicos, su institucionalización. Como ejemplo, durante los sexenios Cárdenas y Ávila Camacho, todas las leyes provenientes del Ejecutivo se aprobaron por unanimidad.¹¹ Este es un claro ejemplo de la disciplina partidaria y obvio predominio del presidente de la república.

En 1963 se leyó en el Congreso de la Unión una iniciativa elaborada por el Partido Popular Socialista, con el propósito de que se permitiera la reelección de los diputados federales. La justificación argumentaba que la no reelección inmediata de los miembros del Legislativo impedía la formación de cuadros parlamentarios dotados del necesario rigor profesional. Aunque la iniciativa fue considerada contraria a la técnica legislativa, la Cámara de Diputados votó a favor de “que los diputados puedan ser elegidos en dos períodos sucesivos, pero no para un tercero inmediato, sin que ello sea causa para que, transcurrido el tercero, puedan volver a ser electos”. No obstante, el Senado rechazó la iniciativa de la colegisladora, y prefirió que el artículo 59 permaneciera invariable, por lo que el proyecto fue devuelto a la Cámara de Diputados y posteriormente archivado.¹²

De 1934 a 1997, el control y la disciplina de los legisladores, frente a un partido hegemónico controlado por el presidente en turno,¹³ retroalimentaba la disciplina parlamentaria. La posibilidad de un Congreso proactivo y reactivo no apareció evidentemente sino hasta 1997, cuando por vez primera el grupo conocido como el “G4”, integrado por el PAN, PRD, PT y PVEM integraron la Cámara de Diputados sin la presencia del PRI. La pluralidad partidaria donde ningún partido por sí solo logra 50% más uno de la Cámara Baja se mantiene hasta la fecha. Estas circunstancias han obligado a los partidos, más que a los legisladores, a hacer pactos, acuerdos o negociaciones con el presidente en turno para sacar adelante iniciativas.

Como puede observarse, México sigue enfrascado en una discusión que no ha sido tomada en cuenta. La reforma del Estado, incluso antes de la llegada de los gobiernos de Acción Nacional a la presidencia de la república,

¹⁰ Valadéz, Diego, “Prologo”, en Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*, México, UNAM, 1995, pp. 14-15.

¹¹ González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1995. Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1972, p. 32.

¹² Cámara de Diputados, “Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados”, 1916-1994, CD, 3 vols., México, Poder Legislativo, 1995.

¹³ Casar, María Amparo y Marván, Ignacio, *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*, México, Taurus, 1995, p. 11.

ya abordaba la temática de la reelección legislativa inmediata sin que esto se haya traducido en hechos, por obvias razones. Como ejemplo, el presidente de la república, Vicente Fox en horario *prime time*, increpaba al Congreso directamente por no dejarlo asistir a giras internacionales. Un Congreso sumiso, *ad hoc* a los proyectos del Ejecutivo, es preferible a uno reactivo y activo de su trabajo.

En los Estados Unidos, con reelección inmediata, algunos legisladores han logrado reelegirse consecutivamente casi durante medio siglo.¹⁴ El dato resulta destacable, puesto que los representantes han logrado un alto grado especialización en casi todas las materias parlamentarias; tanto, que han frenado iniciativas presidenciales por el alto grado de experiencia y profesionalización que han alcanzado. Sin embargo, esta característica ha tenido consecuencias negativas para su sistema representativo, puesto que los candidatos por reelegirse en la Cámara de Representantes tienen ventaja de gasto de 4 a 1 sobre los adversarios: en el Senado, diecisiete candidatos por reelegirse no tuvieron contrincante; 111 tuvieron contrincantes financieramente fuera de la competencia, y sólo 67 presentaron condiciones de competencia.¹⁵

En México, la experiencia y profesionalismo se dan a cuenta gotas. Aproximadamente ochenta y cinco por ciento de los legisladores que llegan a la Cámara de Diputados lo hacen por vez primera; prevalece su eterno amateurismo.¹⁶ Los restantes, aproximadamente quince por ciento que llegan con experiencia, no lo hacen como consecuencia de su trabajo o desempeño como legislador, sino por su partido político. Béjar señala que la lealtad hacia los liderazgos es esencial para que los diputados puedan hacer carrera política.¹⁷

Como ejemplo, 40 diputados en la LVII Legislatura (1997-2000) continuaron su labor legislativa en la Cámara de Senadores.¹⁸ Un ejemplo claro de este tránsito de una Cámara a otra es el que ocurrió con Pablo Gómez, diputado del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Fue diputado federal en la LI, LIV, LVII y LIX legislatura, y senador de 2006 a 2012, suficiente

¹⁴ Camargo, Pedro Pablo, *Reelección presidencial y reelección parlamentaria en América y en México*, México, UNAM, 1965, p. 51.

¹⁵ Rossell, Mauricio, *Congreso y Gobernabilidad en México; una perspectiva desde la experiencia internacional*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 141.

¹⁶ Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995, p. 75.

¹⁷ Béjar Algazi, Luisa, *¿Qué hacen los legisladores en México? Élités parlamentarias en México. Los presidentes de Comisiones*, México, UNAM - Miguel Ángel Porrúa, 2009.

¹⁸ Por lo menos en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados. También se puede suponer que algún otro diputado pudiera estar en algún otro periodo, o en un Congreso Local.

para acumular por lo menos dieciocho años de experiencia legislativa; pero no como consecuencia de su desempeño, sino como consecuencia real de la disciplina partidaria.

Estos datos no sólo se producen en el PRD, sino en todos. En el Partido Revolucionario Institucional (PRI) el mejor exponente fue Blas Chumacero, seguido de Emilio González, Carlos Sansores, Alfonso Sánchez Madariaga, Alfonso Garzón, entre otros; en el Partido Acción Nacional (PAN), José Conchello, Abel Vicencio Tovar, Eugenio Ortiz, Juan Hinojosa, entre otros.¹⁹ La no reelección inmediata no fue impedimento para que todos estos personajes volvieran a las tribunas legislativas.

Este recorrido por la vida parlamentaria del país podría significar que dichos diputados adquirieran en conjunto conocimientos suficientes. Sin embargo, dicho tipo de reelección no ha sido significativa. De 1933 a 1995, sólo 379 diputados de 4227, aproximadamente 9%, se han reelegido; de ellos, 316 sólo lo hicieron una vez; 49 de ellos, dos; trece, tres veces, y uno, cinco veces (el líder obrero Blas Chumacero).²⁰

Los datos anteriores marcan dos cosas: primero, que alrededor de diez por ciento de los diputados que logran reelegirse para diferentes legislaturas haya sido consecuencia directa de su electorado, pues no existió reelección inmediata; y segundo, que quienes se encuentran ahí están por consecuencia directa de la formación de cuadros de los partidos políticos; pues son ellos los que proponen las candidaturas.

Así pues, a pesar de la no reelección consecutiva de los legisladores a partir de la reforma de 1933, el porcentaje ha sido mínimo; tampoco los diputados que tuvieron la posibilidad constitucional de reelegirse consecutivamente antes de dicha reforma lo hicieron indefinidamente. La reelección de diputados federales de 1917 a 1940 muestra que 75% (de 1568) ocuparon ese cargo una sola vez; 16%, dos veces, y 9%, entre tres y siete periodos.²¹

Como podemos observar, el porcentaje antes y después de la reforma de 1933 no es realmente significativo, y aunque las condiciones políticas y sociales han cambiado, no se entiende por qué se sigue argumentando que

¹⁹ Rodríguez, Esteban, "Enfoque", *Diario Reforma*, México, 20 de octubre, 1996, p. 4.

²⁰ Campos, Emma, *La reelección en el Congreso Mexicano, 1933-1994*, Tesis de licenciatura, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1996, p. 46.

²¹ Hernández Rodríguez, Rogelio. "La participación de los diputados en una época de reelección", en Francisco Gil Villegas y Rogelio Hernández Rodríguez (Comps.), *Los Legisladores ante las Reformas Políticas de México*, México, El Colegio de México, 2001, p. 63.

la reelección inmediata formaría un Congreso como el que afirmaba Cosío Villegas: un “Museo de Historia Natural”.

La argumentación de mantener las cosas tal y como están se centra en una decisión partidaria, para evitar que sea la ciudadanía la que elija a los legisladores de acuerdo con su trabajo, desempeño y experiencia en el Congreso de la Unión, “así la no reelección inmediata no sólo desvincula al legislador de sus electores, sino que, además, crea un fuerte vínculo de aquél con su partido.”²²

No obstante, la reelección en cualquiera de sus modalidades nos da luces sobre lo que pudiera significar la experiencia y el profesionalismo en el trabajo de los legisladores. Por tal motivo, expondremos el trabajo de nuestros diputados a partir de 1997, con la LVII legislatura, hasta 2013, con el primer año de labores de la LXII Legislatura.

3. REELECCIÓN, EXPERIENCIA Y TRABAJO LEGISLATIVO

Aunque la no reelección inmediata en el Poder Legislativo impide que los diputados adquieran cierto grado de experiencia, su paso de legislatura en legislatura pudiese atemperar lo que el sistema político no generó con la restricción constitucional dispuesta al artículo 59. Por ello, es posible que los diputados que lograron reelegirse adquirieran con el tiempo experiencia y profesionalismo y, con ello, contribuyeran a hacer más productivo su trabajo. Sin embargo, más adelante demostraremos que esto no es tan cierto.

Para tener un panorama general de lo que ocurre actualmente en la Cámara de Diputados, la tabla siguiente muestra que todos los partidos políticos han formado cuadros. Estos logran permanecer de legislatura en legislatura, salvando la restricción constitucional. Estos legisladores, si bien no lo han sido de manera consecutiva, si lo han hecho permanentemente. Han acumulado más de 18 años de experiencia en un periodo menor a dos décadas: “han hecho del Poder Legislativo su carrera”.

María Elena Bernal, perteneciente al Partido Acción Nacional, ha sido diputada federal desde los años setenta y finales de la década pasada en cuatro ocasiones. Sólo una vez fue senadora, a finales del 2000. Verónica

²² Ascencio Bonfil, Sergio, Hernández Méndez, Daniel, López Lara, Álvaro, “Mecanismos partidistas de delegación en las comisiones de los congresos estatales”, en Béjar Algazi, Luisa (Coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México?* México, UNAM - Miguel Ángel Porrúa, 2009, pp. 285-286.

Velazco Rodríguez ha permanecido en el poder legislativo de una cámara a otra consecutivamente durante doce años. Por qué no ha alcanzado una experiencia igual a sus similares en la tabla muestra es evidente, pues el Partido Verde Ecologista de México obtuvo su registro oficial como tal en 1993. Así, su relativa juventud ha explicado, en parte, por qué no tiene cuadros con una larga trayectoria. Sin embargo, el partido sigue la misma vía que otros para consolidar a sus cuadros.

Pablo Gómez del Partido de la Revolución Democrática inició su experiencia desde la izquierda, con el Partido Comunista de México; posteriormente, con el Frente Democrático Nacional, y después con la fundación del PRD, el 5 de mayo de 1989.²³ De esta manera, acumuló dieciocho años, alternadamente, en el poder legislativo.

Experiencia legislativa

Nombre	Grupo Parlamentario	Cámara	Año	Legislatura	Experiencia Años
María de los Ángeles Moreno Uriegas	PRI	Diputados	1991-1994	LV	18
	PRI	Senadores	1994-2000	LVI	
	PRI	Local - DF	2000-2003	II	
	PRI	Senadores	2006-2012	LX	
María Elena Álvarez Bernal	PAN	Diputados	1976-1979	L	18
	PAN	Diputados	1994-1997	LVI	
	PAN	Senadores	1997-2000	LVII	
	PAN	Diputados	2000-2003	LVIII	
	PAN	Diputados	2006-2009	LX	
Gómez Álvarez Pablo	PCM	Diputados	1979-1982	LI	18
	FDN	Diputados	1988-1991	LIV	
	PRD	Diputados	1997-2000	LVII	
	PRD	Diputados	2003-2006	LIX	
	PRD	Senadores	2006-2012	LX	
Verónica Velasco Rodríguez	PVEM	Diputados	1997-2000	LVII	12
	PVEM	Senadores	2000-2006	LVIII	
	PVEM	Diputados	2006-2009	LX	

Fuente: Elaboración propia a partir de la Gaceta Parlamentaria.

²³ Gómez Tagle, Silvia, *La Transición Inconclusa, treinta años de elecciones en México*, México, El Colegio de México, 2000, p. 154.

Los diputados que logran reelegirse y permanecer en el ámbito parlamentario no son simples diputados; cada uno de ellos tiene un papel relevante dentro de la estructura partidaria y, por supuesto, logran conseguir las mejores concesiones y puestos en éstas. Sólo como ejemplo, María de los Ángeles Moreno ha permanecido en el poder legislativo como diputada federal, senadora y asambleísta en el Distrito Federal; ha acumulado 18 años de experiencia. Cuando no estuvo en el poder legislativo, en el año 2005, fue nombrada presidenta del Partido Revolucionario Institucional en el Distrito Federal, hasta regresar al poder legislativo en 2006.

El cuadro señala que son los partidos políticos los que proponen a figuras representativas tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, año tras año. Además, demuestra que son elites políticas las que predominan en los partidos políticos.

Si bien, la formación de cuadros políticos es necesaria para los partidos políticos y hasta cierto punto favorable para fomentar la experiencia de los legisladores en su trabajo cotidiano, esto no se ha reflejado en nuestro Congreso.

En la siguiente tabla se muestra que la Cámara de Diputados Federal, en casi 16 años (de 1997 a 2013), ha recibido 12 470 iniciativas de ley, de las cuales sólo 1500 han sido aprobadas (alrededor de doce por ciento). Este porcentaje exagerado puede explicarse por un sinnúmero de causas exógenas o endógenas a la propia Cámara; sin embargo, el punto que hemos tratado, sobre la experiencia y el profesionalismo, asociado con la falta de continuidad en el trabajo legislativo, es una causa evidente.

Ni los cuadros políticos generados por los partidos, con la salvedad del 59 constitucional, ni la pluralidad evidente desde 1997 a la fecha han logrado que el trabajo legislativo, año tras año, por lo menos aritméticamente, sume. La tabla es muestra clara de que las iniciativas salen a cuenta gotas, y que las reformas dentro del Congreso no han sido suficientes para mejorar el trabajo de los diputados. La congeladora legislativa, a lo largo de casi dieciséis años de trabajo en la Cámara de Diputados, suma casi noventa por ciento.

Desempeño legislativo 1997-2015

Legislatura		Iniciativas totales	Iniciativas aprobadas		Iniciativas sin resolución	
LVII	1997-2000	641	152	23.71 %	489	76.29 %
LVIII	2000-2003	1205	312	25.89 %	893	74.11 %
LIX	2003-2006	2939	420	14.29 %	2519	85.71 %
LX	2006-2009	2869	383	13.34 %	2486	86.66 %
LXI	2009-2012	3735	217	5.80 %	3518	94.20 %
LXII	2012-2015	2146	322	15.00 %	1073	50.00 %
Total		13535	1806	13.34 %	10978	81.10 %

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. Los datos de la LXII Legislatura sólo comprenden hasta julio de 2013.

Así, la eficiencia o ineficiencia de la Cámara de Diputados se puede medir por su productividad, a la cantidad de iniciativas dictaminadas. Pero existen otros mecanismos que pueden coadyuvar a mejorar la labor legislativa. El artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso señala que las comisiones legislativas tienen cinco días para dictaminar; sin embargo, no existe sanción alguna que las obligue a hacerlo, por lo que la congeladora legislativa es parte natural de cada legislatura.

El plazo determinado por el reglamento sugiere que el Congreso no demore innecesariamente una iniciativa; sin embargo, cinco días son insuficientes para discutir asuntos que exigen una amplia tecnificación de los asuntos turnados. En Alemania, los comités legislativos del *Bundestag* o Cámara Baja están obligados a tratar los asuntos turnados sin retraso; si demoran más de diez semanas (setenta días); cualquier grupo de por lo menos 34 legisladores puede demandar al comité que emita un reporte. En España, las comisiones legislativas permanentes tienen dos meses (sesenta días) para analizar las iniciativas. En México, la Ley permite que el presidente de la Cámara de Diputados inste a las comisiones a dictaminar (ya sea que este dictamen sea negativo o positivo) o, en caso contrario, turnar dicha iniciativa o proyecto a otra comisión. Sin embargo, nuevamente los factores políticos determinan que la iniciativa se apruebe sin retraso o se detenga completamente.

En la Cámara de Senadores tienen un límite mayor para que sus comisiones dictaminen una iniciativa; la LOG establece en su artículo 67, inciso g, que una de las atribuciones del presidente de la Cámara de Senadores es “instar a cualquiera de las Comisiones, a nombre de la Cámara, a presentar dictamen si han transcurrido 20 días hábiles después de que se les turne un asunto, para que lo presenten en un término de 10 días; si no presentaran el dictamen dentro de ese término y no mediare causa justificada, el o los proponentes podrán solicitar que se turne a otra Comisión.”²⁴

En Francia, el presidente tiene facultad de invitar directamente a que el Parlamento dictamine una iniciativa; de no hacerlo en un plazo de dos meses, ésta entra en vigor como la presentó el presidente. Un mecanismo similar en México serviría como incentivo para que los legisladores dictaminaran una iniciativa, y no me refiero a que la decisión tenga que ser positiva a la presidencial, sino que salga, sea positiva o negativa.

Por lo que observamos, ni la norma ni la reelección intermitente han mejorado el panorama en el Congreso en cuanto al trabajo legislativo.

4. CONCLUSIÓN

El presente ensayo no busca denostar el trabajo de los legisladores en particular, sino demostrar que hay factores endógenos y exógenos que, por un lado, ponen en entredicho el trabajo legislativo, o, por otro, lo optimizan.

En primer lugar, la reelección legislativa antes de 1933 y la reelección intermitente después de la misma fecha no superó 25% de legisladores que permanecieron de legislatura en legislatura; el resto no lo logró como resultado de una evaluación positiva en su desempeño legislativo, sino como consecuencia de una disciplina política hacia los partidos que premiaron su lealtad, colocándolos nuevamente en puestos clave.

Por tanto, considero que los argumentos que se han esgrimido en contra de la reelección inmediata de los legisladores no son sustantivos, y en muchos casos son endebles. Permitir la reelección consecutiva de los legisladores no sólo generaría experiencia en la materia, sino profesionalismo. Evitarían dejar vacío su escaño tratando de buscar otro puesto de elección popular; pues bajo el actual esquema, es imposible hacer carrera legislativa ininterrumpida.

²⁴ Poder Legislativo, *Gobiernos divididos en la federación Mexicana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana - Instituto Federal Electoral - Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

Con el paso del tiempo, se crearían incentivos para que los legisladores trabajen en esas iniciativas pendientes, principalmente porque serían los electores los encargados directos de evaluar su trabajo y de ratificar o no con su voto su permanencia y continuidad en el Poder Legislativo.

Si bien considero que la reelección inmediata es un factor positivo para el trabajo del Congreso en general, también considero que debe tener restricciones para evitar la falta de competitividad, como lo ocurrido en Estados Unidos. La reelección inmediata debería incluir dos periodos, como máximo, dejando un periodo para ser reelegido. Además, la Cámara de Diputados debe renovarse en tercios cada tres años y no en su totalidad como en la actualidad. Este modelo no es nuevo. La reforma electoral de 2007 hizo que los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral se renovaran por tercios cada tres años.

En segundo lugar, considero que las normas (entre ellas la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, elaborada en 1999 como consecuencia de la pluralidad en la Cámara de Diputados) sólo se han centrado en incluir en los órganos de dirección y en la integración de las comisiones a grupos parlamentarias que anteriormente eran excluidos. Sin embargo, no han logrado hacer que la misma normatividad haga más eficiente su trabajo, pues a pesar de los plazos para que las iniciativas sean dictaminadas, no hay sanción alguna para que sean trabajadas. Una sanción que implique su aprobación en un plazo de tres meses en caso de que dicha iniciativa no sea analizada sería benéfica para su trabajo en general.

Este trabajo sólo es un referente de lo que se puede hacer para mejorar las cosas, pero también es una propuesta para que los actores políticos dejen de pensar en su trayectoria personal o la de su partido, y se sienten a pensar en sus electores y sus demandas, por el bien de la ciudadanía y de nuestro país.

