

El Partido Acción Nacional en el Congreso de la Unión



Acción
por México



Gabriel Huerta Medina.
Compilador

El Partido Acción Nacional en el Congreso de la Unión

Derechos reservados, 2023

Partido Acción Nacional
Av. Coyoacán 1546.
Colonia del Valle 03100.
CDMX.

La reproducción total o parcial no autorizado
vulnera derechos reservados.
Cualquier uso de la presente obra debe ser
previamente concertado.

Índice

Introducción.....	6
Prólogo.....	7
1 Discurso por la celebración en la Cámara de Diputados para conmemorar la instalación del Congreso Constituyente de 1916-1917.....	8
2 Como hablarían los diputados de Acción Nacional en la Cámara.....	14
3 Acción Nacional y las elecciones de diputados.....	20
4 El Grupo Parlamentario de Acción Nacional en la LX legislatura del Congreso de la Unión.....	23
5 De los diputados de partido a los plurinominales, la disputa por la representación y el control del congreso.....	29
6 Análisis sobre los presupuestos legislativos de los congresos locales en México.....	42
7 El PAN y la Cámara de diputados.....	46
8 Gómez Morin y el congreso mexicano.....	51
9 iniciativas prioritarias del PAN en el Congreso de la Unión.....	66
10 La crisis de confianza y la reforma institucional de la Cámara de Diputados.....	72
11 La reforma educativa en el Congreso de la Unión: la posición del Grupo Parlamentario del PAN.....	85
12 Las mujeres de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.....	97
13 Los diputados panistas dan una espléndida pelea en el Congreso: La reforma de la Ley Electoral.....	103
14 Participación de las mujeres en los Congresos Estatales.....	109
15 Partido Acción Nacional: ¿integrados o marinados?.....	113
16 Perfil político de los diputados mexicanos federales del PAN de la LIX Legislatura.....	129
17 Perfiles políticos y sociodemográficos en el Congreso de la Unión: Un comparativo de los diputados panistas en la LXI Legislatura.....	134

Introducción

La Congruencia política del Partido Acción Nacional y de los diputados en el congreso de la Unión, han formado parte de la historia de México. Esto se puede entender mejor con todas las iniciativas que han presentado los diputados de Acción nacional para enaltecer el Poder Legislativo. Este trabajo Legislativo del Partido empezó desde que tuvieron sus primeros diputados en la XL Legislatura del año de 1946, esa vez fueron cuatro diputados que iniciaron el camino para que después fuera creciendo los panistas en las diferentes legislaturas, formando parte de la historia del país y del Congreso mexicano.

En este libro titulado: “El Partido Acción Nacional en el Congreso de la Unión”, permitirá comprender la importancia y el esfuerzo que el partido ha realizado, porque ellos han aportado para el cambio que se ha venido dando y que actualmente esta siendo amenazadas la legislatura por el gobierno federal, es momento para volver a retomar las principales ideas doctrinarias con la finalidad de volver a tener la democracia que se esta perdiendo, por esto es importante la labor de los legisladores panistas.

Los diputados del Partido Acción Nacional que estan en el Congreso de la Unión, en las cámaras, es el fruto de una dotrina panista, que ha estado vigente por muchos años, ellos serán el peso y contrapeso del Poder Ejecutivo, y su responsabilidad de que el gobierno vuelva a caminar para tener la transición a la democracia, que el actual presidente esta tratando de regresar al pasado.

Prólogo

El Partido Acción Nacional está por cumplir 77 años de estar en el Congreso mexicano, tanto como oposición y durante la transición hacia la democracia, en donde el partido a cumplido un papel importante en la Cámara de diputados. En donde se debe de destacar que los diputados panistas han participado con grandes discursos e iniciativas, donde Acción Nacional a plasmado la importancia de una democracia para México.

Fue desde 1946, que la presencia de los legisladores panistas y varios años después en la de senadores que, en el Congreso de la Unión, ellos intervinieron para poder lograr la transformación poco a poco, para que se lograra convertir este recinto en un espacio donde se pudiera discutir y razonar la problemática nacional, dando como resultado iniciativas y leyes que ayudaran al pueblo de México.

Aunque en este Siglo XXI, estos esfuerzos se han visto mermados por el gobierno federal, porque ya no se construyen mecanismos útiles para construir acuerdos y tampoco ya no se resuelven los problemas que el pueblo necesita resolver, para la Nación, por esto es que Acción Nacional tiene que volver a encaminar esa pluralidad y volver a discutir con sus discursos, para que se vuelva a recuperar la democracia en el congreso mexicano.

El lector encontrara en esta compilación de textos titulado: “El Partido Acción Nacional en el Congreso de la Unión”, a treves de sus páginas, artículos que ayudarán a estudiar el paso de Acción Nacional en el congreso entre los que podrán estudiar se encuentran: Discurso por la celebración en la Cámara de Diputados para conmemorar la instalación del Congreso Constituyente de 1916-1917, Acción Nacional y las elecciones de diputados, Gómez Morin y el congreso mexicano, Las mujeres de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,

Discurso por la Celebración en la Cámara de Diputados para Conmemorar la Instalación del Congreso Constituyente de 1916-1917

Adolfo Christlieb Ibarrola¹

La solemnidad del acto a que asistimos no deriva de una simple conmemoración de fechas. La sesión, en sí misma, reviste singular importancia porque representa una oportunidad que tenemos para hacer en una Cámara donde están representadas diversas corrientes de opinión, un examen de lo que la Constitución de 1917 significa para la vida de nuestro país.

Hace 50 años, en diciembre de 1916, los constituyentes reunidos en Querétaro iniciaron la tarea no sólo de expresar en una ley fundamental los requerimientos vitales que el pueblo de México había hecho valer en un pasado inmediato, presente entonces en las conciencias todas, y aun en la realidad misma, a través de una revolución armada; iniciaban la tarea, no sólo de redactar un documento con la validez formal de Ley Suprema de la Unión, como dice el texto constitucional, sino la tarea de concretar los propósitos fundamentales manifestados por nuestro pueblo a través de su historia, para normar su vida como nación soberana.



No me refiero sólo a la soberanía como poder de decisión y acción independientes en el ámbito de la comunidad internacional. Me refiero también a la soberanía como expresión vital de un pueblo que se propone convivir internamente con suficiencia, con libertad, con justicia y dignidad para todos sus hijos.

Permitidme una interpretación que no sé si para los teóricos del Derecho Constitucional tradicional resulte poco ortodoxa, pero que resulta impuesta por la vida misma.

1 Folleto discurso pronunciado por Adolfo Christlieb Ibarrola, presidente del Partido Acción Nacional. En la sesión solemne celebrada por la Cámara de diputados el 1 de diciembre de 1966, para conmemorar la instalación del congreso constituyente de 1916-17 en Querétaro. Págs. 1-9

Cuando en la Constitución de 1857 se consignó el principio de que el pueblo tiene el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, principio que recogió textualmente la Constitución vigente, no sólo se buscó expresar en forma radical el principio de la soberanía popular como propósito irrevocable de autodeterminación del pueblo mexicano. Al acoger el texto, también se reiteró la concepción dinámica del orden constitucional que ya el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, aceptaba al expresar que la Nación podía establecer las leyes fundamentales “para su conservación y mayor prosperidad”, modificándolas o variándolas, según creyera conveniente.

La Constitución de 1824 fue, para sus autores, según expresión contenida en el preámbulo de la misma, base para la construcción del edificio de la nueva sociedad independiente de la que hoy todos disfrutamos; edificio formado no con elementos inertes, sino por el elemento vivo de sus hijos, del que no puede resultar sino una construcción viviente, dinámica, en proceso continuo de edificación, siempre incompleta, porque será siempre perfectible; edificio en el que cada uno de los mexicanos somos, al mismo tiempo, material y operarios, y en el que nadie puede reservarse, sin daño para los demás, un papel inerte o una función de espectador indiferente y ocioso.

Cada vez que las bases y estructuras que una Constitución representa resultan estrechas, resultan insuficientes frente a la dinámica misma de la realidad humana para que el proceso continuo y perfectible de la edificación social se realice; cada vez que las estructuras sociales hacen imposible que la soberanía se exprese a diario como ejercicio vital de los propósitos de un pueblo que pretende convivir internamente con suficiencia, libertad, justicia y dignidad para todos sus hijos, vuelve a operar en forma radical el atributo de soberanía popular y se produce una revolución.

La de 1910 no fue una excepción a este fenómeno. Tuvieron sus causas larga gestación: la de toda nuestra historia que es la de un pueblo que camina desde siempre para encontrarse a sí mismo.

De ella surgió la Constitución de 1917 como expresión de propósitos fundamentales, largamente perseguidos, para una vida organizada y justa del pueblo de México.

A cincuenta años de distancia, independientemente de divergencias políticas, muchas veces circunstanciales, resulta provechoso enumerar siquiera aquellos aspectos más importantes de la obra del Constituyente de 1916-17, los que han producido un consenso nacional, unos como realizaciones —perfectibles siempre— y otros como propósitos, si se quiere no alcanzados aún, pero que el pueblo de México mantiene como objetivos indiscutibles, arraigados no sólo por factores afectivos, sino por una adhesión expresa en las conciencias individuales.

No he de hacer referencia ni a la división de poderes nunca discutida desde la Independencia, ni a la forma básica de gobierno representativo republicano, democrático y federal, supuesto constitucional consolidado irreversiblemente hace cien años, al triunfo de la República.

Las decisiones específicas aportadas por el Constituyente de 1917, buscando la vigencia real de instituciones básicas, fueron la elección popular y directa del Presidente de la República como forma más pura del ejercicio de la soberanía, la no reelección presidencial y la afirmación de la necesidad de un Ejecutivo justo y fuerte dentro de un equilibrio de poderes, pero que pudiera gobernar sin temor, como dijo Carranza, ni a las invasiones de las Cámaras ni a las invasiones de los pretorianos.

Fue también decisión básica, que representa todavía una deuda de todos los gobiernos con el pueblo de México, la del establecimiento real del municipio independiente, como base, dice la Ley de 25 de diciembre de 1914, de la educación popular para las funciones democráticas; base de libertad política y del Gobierno de los Estados, y una de las más grandes conquistas de la Revolución, como afirmó también en la propia Ley el Primer Jefe; propósito incumplido, que no sólo dará libertad política a la vida municipal, como se dice en el documento con el cual se entregó el

proyecto de Constitución en Querétaro, sino que también deberá darle independencia económica mediante el reconocimiento de fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndolo así, también es expresión de Carranza, a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores y sustrayéndolo también, puede agregarse, al centralismo creciente de la hacienda pública federal.

La autonomía o soberanía de los Estados, como quiera llamársele, no podrá alcanzarse mientras no pueda cimentarse en la realidad, un municipio realmente libre en lo político y suficiente en lo económico.

Fue en el Constituyente de 1917, en Querétaro, donde se forjó el consenso, que felizmente tenemos los mexicanos, respecto a la democracia como forma de vida que excede a las fórmulas políticas. Fue ahí donde se abrió paso, donde se abrió camino, como decisión política fundamental, la de realizar, con voluntad constante y perpetua, según la vieja definición romana, la reforma social sobre bases de justicia.

A esta decisión política, plasmada principalmente en los artículos 5º, 27 y 123, debe México la singular fisonomía que presenta en su vida interna y en el ámbito internacional. Si México ha podido promover su desarrollo mediante estructuras económicas y sociales alejadas de los regímenes estatistas, sin mantener los cuadros típicos del desarrollo capitalista; si entre la inmensa mayoría de los mexicanos la democracia se desea y se concibe como forma de vida y de gobierno, si hoy es posible pensar en un desarrollo con justicia social como propósito común de todos los mexicanos, independientemente de divergencias circunstanciales, sin otros problemas que los de nuestras deficiencias políticas y nuestras insuficiencias económicas, se debe a las decisiones básicas sobre reforma agraria y sobre derechos del trabajador, a las decisiones que para realizar sobre bases democráticas la reforma social forjó, como una de las partes más importantes, la más importante quizá de su obra, el Constituyente de 1917.

Respecto a las garantías individuales, a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, para el Constituyente y para el México de hoy, representan algo más que limitaciones al poder público; representan derechos tutelados mediante el Amparo como recurso jurídico y se conciben como objeto de promoción por parte del poder público.

De esta concepción dinámica de los derechos humanos, clave de todo Estado democrático; del ejercicio de estos derechos que el Estado debe no solamente respetar sino también promover —educación, asociación, información— del ejercicio de estos derechos, suelen surgir entre nosotros querellas y choques, especialmente respecto a libertades espirituales.

No deseo hoy, en esta conmemoración solemne, traer polémica a esta tribuna; sólo expreso mi convicción de que, con espíritu de respeto a la libertad de conciencia, a las libertades de expresión y de asociación, muchas de las querellas originadas por contingencias de la historia, pueden superarse no sólo sin perjuicio, sino con beneficio para México, para las generaciones de hoy y para las de mañana.

Fue otra decisión básica, la reforma a la administración de justicia, producto de concebir la justicia no como un instrumento legal para el logro de seguridades mínimas, ni como parte integrante de un gobierno que simplemente busca despachar expedientes y dar fin a los litigios.

La justicia se concibió en el Constituyente de 17 como una alta función independiente de los demás Poderes. Basta recordar el Artículo 14 Transitorio que suprimió definitivamente, como una decisión política básica, la Secretaría de Justicia porque significaba el camino de la sumisión de la justicia al Poder Ejecutivo.

La reforma a la administración de justicia se concibió como propósito para luchar y hacer expedita y efectiva la función judicial, según rezan expresamente las adiciones al Plan de Guadalupe;

se concibió como intento para impartir buena justicia, no sólo de toga y birrete en la Suprema Corte, sino justicia en las barandillas, en las alcaldías y en las cárceles municipales.

Es esta otra deuda grave que todos los mexicanos debemos empeñarnos para que se pague al pueblo de México.

Con el entusiasmo que da el fin de una tarea, el constituyente Hilario Medina proclamaba en el discurso de clausura de los trabajos del Congreso de Querétaro, el logro de formas definitivas de organización política y el establecimiento de bases definitivas de reforma social.

No creo que el viejo maestro, de grata memoria para muchos de los aquí presentes, pensara igual años después, ni menos hoy, si viviera, cuando todavía vemos muchos puntos abiertos en el horizonte.

En materia política, puede señalarse el avance que para México han representado reformas como la última relativa a la integración de la Cámara de Diputados, y en materia social, avances innumerables a través del ejercicio del derecho laboral realizados a través de los contratos colectivos, y avances grandiosos como los que representa la seguridad social, cada día extendida en favor de un mayor número de mexicanos.

La reforma que ha hecho de esta Cámara foro donde hay concurrencia de opiniones divergentes, fue una decisión democrática en cuanto afirmó la necesidad de la existencia de un régimen pluripartidista en México; en cuanto garantizó a través de esa exigencia, la presencia de corrientes diversas de opinión; en cuanto permite oír y aprovechar opiniones minoritarias y en cuanto incorporó a la Constitución, por primera vez en nuestra historia, a los partidos políticos como elementos orgánicos de la estructura constitucional.

Si la tarea del legislador ordinario es difícil y es ingrata, el Constituyente tiene necesidad de esforzarse, superando facciones, para legislar interpretando añilelos básicos de toda la comunidad política. Tiene necesidad de legislar interpretando las esencias mismas de la patria, para expresar el interés supremo de la nación y así forjar las estructuras fundamentales del país, no sólo para su generación sino para las generaciones venideras.

Al recoger la Constitución de 1917 las decisiones políticas y sociales básicas de la revolución, el Constituyente no sólo cumplió con la formalidad de una función legislativa. Dio también vida a la altísima función integradora del derecho. En cuanto expresión del orden que surgió de un movimiento armado, se buscó que la Constitución, al plasmar un nuevo estado de derecho, fuera la expresión de los elementos de unidad, no de unanimidad, pero sí de unidad para una sociedad pluralista empeñada en un proceso de desarrollo.

México ha mantenido y debe mantener frente a sus propósitos básicos, frente a sus necesidades ingentes y a sus carencias ancestrales de todo tipo, un ritmo de desarrollo superior al que pudiera caracterizarse como ritmo propio de una evolución política y social; para mantener el paso de una verdadera revolución, ayer abierta por las armas y regada con sangre, y hoy sostenida por el esfuerzo común de todos sus hijos; de una revolución ayer violenta y hoy pacífica, que no es ni puede ser patrimonio de grupo, sino propósito de superación de todos los mexicanos de buena voluntad.

Es en esta función integradora del derecho consignado en la Constitución en la que hay que fundar la unidad nacional. Es en esta función integradora de un derecho concebido no como fórmula de seguridad, sino como convicción de vida, en la que debemos fundar los mexicanos los propósitos de unidad nacional; del derecho como marco de la voluntad de todos y cada uno, para la "mayor prosperidad" de que hablaron los Constituyentes de 1824, del desarrollo que hoy nos preocupa, no como un fin abstracto, sino como un medio para satisfacer las necesidades espirituales y materiales del hombre.

La Humanidad cada día se aleja más de las concepciones no sólo teóricas sino de hecho, del poder ejercido como derecho personal o de grupo —cualquiera que sea el fundamento que pretenda dársele.

El ejercicio posesivo del poder tiende a latirse en retirada frente a la concepción de la función pública fundada en la capacidad de servicio. El Gobierno se piensa por gobernantes y gobernados, cada día, más que como título de poder, como función que desempeñar. Los representantes del pueblo, ha dicho Berlín, no son sus representantes soberanos, sino representantes del pueblo soberano.

Por ello las Constituciones revelan hoy perfiles antes no imaginados; dejan de ser distribución de funciones y expresión de treguas en la lucha entre gobernantes y gobernados, para tender a ser nuevas Cartas Magnas, en donde todos los hombres son barones que mantienen un privilegio igual: el de ser hombres con el derecho a vivir dignamente.

Debemos procurar que esta obra del Constituyente se mantenga como acción dinámica. Debemos procurar que el ritmo acelerado de la revolución pacífica que México sigue necesitando, se sostenga a través de reformas constitucionales oportunas y básicas, que mantengan como forma dinámica el orden constitucional.

La formación de hombres, la integración de la economía, la creación de lugares dignos para las nuevas generaciones y la seguridad y la suficiencia para las actuales, reclaman de los legisladores próximos —por lo pronto nosotros nos vamos— una atención especial para mantener la dinámica constitucional al ritmo de la vida.



Creo que, a cincuenta años de distancia, podemos señalar que el Constituyente de 1917 aportó las decisiones políticas fundamentales en torno a las cuales hay un verdadero consenso nacional en la vida mexicana, pero que deben proyectarse a futuro.

De otro modo el pueblo de México, una vez más, en ejercicio directo de esa soberanía que no enajenó a sus representantes y que en la Constitución de 1857 y en la de 1917 quiso reservarse expresamente, de otro modo, repito, si no se mantiene el ritmo de la revolución pacífica, el pueblo de México habrá de buscar tal vez con sangre de sus hijos, las formas de vida y de gobierno que las generaciones de hoy no sepamos forjarle.

Señores Diputados: en esta lucha todos tenemos una misma responsabilidad: mantener la Constitución y las leyes al paso de la vida que en México y en el mundo es el paso apresurado que iniciaron los Constituyentes de 1917; paso de revolución, paso de revolución pacífica, pacífica sí, pero revolución a fondo que implique verdadera reforma política y reforma social.

Como Hablarían los Diputados de Acción Nacional en la Cámara

Rafael Preciado Hernández¹

A que el llamado Gobierno Revolucionario que sufrimos los mexicanos como castigo, en un alarde que no puedo calificarse precisamente de entereza, juzgó que no era prudente enfrentar en la Cámara de Diputados a los hijos predilectos del PRM con una minoría reducida de auténticos representantes del pueblo, y una vez más traicionó el ideal político de la efectividad del sufragio, los candidatos a diputados postulados por Acción Nacional, en la imposibilidad material de presentar y defender en el Congreso las iniciativas implicadas en la Plataforma Política que sostuvieron durante la campaña electoral, consideran cumplir con un deber para con la Nación Mexicana y particularmente para con sus electores, al dar a conocer ampliamente desde la tribuna que les ofrece la revista La Nación, el desarrollo de cada uno de los puntos de la mencionada Plataforma Política.

En esta ocasión presentamos a la opinión pública la iniciativa de reforma del régimen electoral. conforme al punto IX de la Plataforma de AN que dice: "Reforma del régimen electoral para garantizar la existencia y el funcionamiento responsable de las organizaciones permanentes que puedan estructurar la opinión pública, y para asegurar de verdad la libertad del sufragio y su efectividad como expresión auténtica de la voluntad nacional".

Si tratamos en primer término de la reforma del régimen electoral, no es porque consideremos que los problemas que afligen a México puedan resolverse con la simple expedición de una nueva Ley Electoral, sino porque lógicamente el problema político relacionado con la integración de los órganos del poder tiene cierta primacía: es muy importante contar con un buen plan de gobierno, pero los mejores planes fracasan si no se cuenta con ejecutores capaces. El primer problema, pues, es el de integrar el gobierno seleccionando a los elementos que no sólo tengan capacidad para realizar un buen programa de gobierno, sino que también sepan formularlo. Ahora bien, quienes llegan al poder mediante una elección popular, limpia, con ese sólo hecho muestran tener preparación y capacidad para el estudio y resolución de los problemas que agitan a una sociedad, ya que han logrado formar opinión pública en favor de sus puntos de vista y organizar a sus partidarios para obtener la mayoría de votos que les da el triunfo; en cambio, quienes llegan a un puesto de representación a base de habilidades propias de gánsteres, como asalto y robo de casillas y on general todas las actividades de que se valen nuestros falsos políticos para realizar el fraude electoral, no se ve por qué razón puedan realizar en los puestos públicos que asaltan con esos procedimientos, una gestión que redunde en beneficio de la colectividad, ya que no se consideran obligados para con ella sino en todo caso para servir a los cuñados, con cuños o parientes poderosos que los han ayudado; y al aceptar un cargo público en estas condiciones. ponen de manifiesto una falta de escrúpulos y de honestidad que muy difícilmente pueden traducirse en la rectitud acrisolada y el espíritu de sacrificio que se requieren en un buen funcionario público. Claro está que se puede dar el caso, aunque excepcional, del individuo que llega al poder por caminos reprobables y que luego se consagra a servir a la sociedad gestionando el bien común; pero ni es esta la regla ni mucho menos puede convertirse en sistema o ideal político. La regla, lo normal es que un pueblo sólo progresa cuando cuenta con buenas instituciones públicas y vivo de acuerdo con ellas.

1 Revista La Nación. Año II No. 101, 18 de septiembre de 1943. Págs. 4-6



En nuestra patria, de acuerdo con los artículos 39, 40, 41, 51, 56. 81, 115 y demás relativos de la Constitución General de la República, el gobierno debe integrarse en los puestos de más alta representación, con los ciudadanos elegidos por el pueblo en forma democrática, que vale tanto como decir, en elecciones que garanticen la libertad y efectividad del sufragio. Pero ésta ha sido una institución constitucional puramente teórica, ya que en la realidad sólo en casos de verdadera excepción ha habido alguna elección democrática. Juárez decía que en México los gobiernos hacen las elecciones, o éstas no se hacen, tratando de justificar esa tendencia anormal de nuestros gobiernos que en estas condiciones resultan gobiernos de hecho, por carecer de la legitimación de origen, tendencia que los lleva, en su ambición de mantenerse en el poder, a violar y hasta escarncer el principio democrático consagrado en la Constitución.

No es verdad que en nuestra patria los gobiernos hagan las elecciones porque al pueblo no le interesa hacerlas. Las hacen porque quienes de hecho han venido integrando esos gobiernos, saben muy bien que si se recetara la voluntad popular no llegarían ellos a los puestos públicos. De ahí que hayan ingeniado una forma de violar el principio democrático y asegurar el monopolio del poder en beneficio de una facción. Esa forma ha sido precisamente la de una Ley Electoral que no ofrece ninguna garantía técnica para asegurar su cumplimiento y que de este modo pone las elecciones en manos del gobierno. Por eso hemos vivido en esta materia al margen de la Constitución, o más bien en abierta pugna con lo establecido por la Constitución; pues lejos de vivir la democracia, hemos venido practicando una forma autocrática en que una facción monopoliza el poder, y lo trasmite periódicamente a sus miembros, afirmando falsamente que esa trasmisión la hace en nombre del pueblo.

El proceso de una elección tal como debe desarrollarse conforme a la Ley Electoral vigente, a primera vista parece satisfactorio: se establece la forma de integrar los cuerpos u organismos encargados de preparar la elección, exigiendo que los nombramientos recaigan en sujetos imparciales; se ordena que las listas de electores sean revisadas periódicamente, varios meses antes de cada elección, con el fin de incluir en ellas a los nuevos ciudadanos y suprimir a quienes hayan fallecido o estén impedidos legalmente para votar, y que las listas así rectificadas sean publicadas

a fin de que los interesados pidan ser incluidos si es que han sido omitidos sus nombres o bien que se excluya a quien figura en ellas sin tener derecho a votar; se previno con toda oportunidad se distribuyan a los ciudadanos las credenciales de electores sin las cuales sólo en casos excepcionales pueden votar en las casillas; éstas no deben instalarse en casas de funcionarios públicos; y su ubicación así como los nombres de los instaladores, deben darse a conocer oportunamente; según la Ley, el instalador designado se presenta el día de la elección, a las nueve de la mañana, en el lugar señalado para instalar la casilla correspondiente y con los ciudadanos que allí encuentre, procede a la elección de un presidente, dos secretarios y dos escrutadores que integrarán la Mesa encargada de recibir la votación y a la cual entrega su credencial de instalador. Las listas electorales, boletas de votación suficientes, ánfora y demás utensilios necesarios, levantando acta pormenorizada de la instalación; se supone que en seguida los ciudadanos que deben votar en esa casilla, provistos de su credencial de elector, se presentan a votar y realizan esta operación recibiendo para el efecto tantas boletas de votación como candidaturas se han registrado, depositando en el ánfora la boleta que cruzan con dos rayas y que corresponde al candidato por quien omiten el voto; recibida la votación se debe formar un paquete con todas las boletas de votación, con la lista electoral de la casilla y demás documentación, el que cerrado y labrado se entrega al Presidente de la Mesa; los Presidentes de las casillas de un distrito electoral se reúnen varios días después en Junta Computadora que hace el recuento de todos los votos y entrega credencial de presunto diputado al candidato que resulta favorecido con la votación; los presuntos presentan su documentación a la Cámara de Diputados, e integran el Colegio Electoral que discute y resuelve sobre la validez de la elección de todos y cada uno de sus miembros. Sólo estos últimos trámites varían cuando se trata de elecciones de presidente de la República o de Senadores.

Esto es lo que debería ser según la Ley Electoral vigente. Pero ¿qué es lo que ocurre en la realidad? ¿Qué es lo que se ha venido repitiendo en las elecciones efectuadas desde que esa ley fue expedida en 1918? ¿Cómo se realizó la última farsa electoral por parte del gobierno, dando el triunfo a los simuladores y desconociendo los únicos votos auténticos emitidos por ciudadanos libres? Se comienza el proceso de preparación del fraude dejando de revisar y rectificar las listas electorales; pero eso sí, se levanta acta en la cual se hace constar que ya se cumplió con ese requisito. No se publican las listas, pero se vuelve a asentar en un acta la falsedad de que ya se cumplió con este nuevo requisito y que se publicaron las listas en “los lugares de costumbre”. No se reparten credenciales de electores a los ciudadanos y de este modo, si se presentan en las casillas, se les dice que de acuerdo con la Ley Electoral no pueden votar dado que carecen de credencial. Para colmo, las autoridades electorales ante quienes deben hacerse las reclamaciones del caso, cierran sus oficinas al público, de manera que no reciben quejas o solicitudes ni mucho menos las tramitan. Se designan instaladores de las casillas a funcionarios e empleados de gobierno o amigos de los candidatos del partido oficial. De tal suerte que sin necesidad de instalar una casilla y recibir la votación correspondiente, se puede confeccionar un paquete con tantas boletas de votación como nombres tenga la lista electoral, contando con cinco amigos a quienes se hace figurar en una llamada acta de instalación, como presidente, Secretarios y Escrutadores. Si se prefiere instalar la casilla, se señala como local para abrirla la casa de un amigo del candidato del PRM o de un empleado, desde la noche anterior al día de la elección se llevan algunos alquilados que no son electores de la Sección para que duerman en la casa y cuando se abren las puertas del local, ya la Mesa de la casilla aparece instalada. Luego se acarrea gente en camiones a las diversas casillas y se les hace votar todas las veces que se quiere, repartiéndoles las credenciales de los ciudadanos que figuran en las listas que no llegaron a publicarse. Fácil es comprender que el aspecto formal de legalidad siempre puede simularse para favorecer a los candidatos del partido oficial, así se trate del fraude más descarado; pues la Ley Electoral no establece ninguna garantía técnica para asegurar su cumplimiento. Si el Concejo del Distrito no funciona, si no se publican las listas electorales, si no se distribuyen las credenciales de electores, etc., no hay ningún medio o procedimiento previsto en la ley para obligar a las autoridades respectivas a que subsanen esas

omisiones; y las pruebas que se puedan rendir para acreditar estas violaciones y pedir la nulidad de la elección, son apreciadas soberanamente por el conjunto de presuntos diputados del PRM. es decir, por los responsables de tales violaciones.

En México el gobierno hace las elecciones porque jamás ha tenido la fortaleza que se requiere para practicar la democracia, para luchar con la oposición limpiamente. A pesar de que uno de los ideales de la “revolución” fue el de la efectividad del sufragio, después de más de treinta años en el poder, los revolucionarios consideran que es preferible continuar practicando el único sistema que han experimentado: el del monopolio político a base de un partido oficial. ¿Esto está en abierta pugna con la Constitución y con los intereses superiores de la Nación? Pues peor para la Constitución y para la Nación; lo único que importa es la facción revolucionaria y sus intereses.

Para AN los intereses particulares o de facción deben ceder ante los intereses superiores de la nación, y el bien de México exige que no sigamos viviendo esa gran mentira de la elección de nuestros gobernantes por el pueblo, cuando en realidad la elección la hace una facción constituida en gobierno de hecho. El bien de México exige que vivamos de verdad la institución democrática consagrada en la Constitución; y para esto es indispensable una reforma del régimen electoral sobre las siguientes bases mínimas:

Creación de un Organismo autónomo y permanente encargado de la preparación, manejo y vigilancia del mecanismo electoral.

Establecimiento de la Credencial Ciudadana, obligatoria para todo mexicano mayor de edad.

Régimen de partidos políticos permanentes y nacionales y, consiguientemente, proscripción del partido oficial.

Prohibición de que intervengan en el mecanismo electoral las autoridades municipales a fin de asegurar la institución, también constitucional, del Municipio Libre; y

Establecimiento de garantías técnicas para asegurar el cumplimiento de la nueva Ley Electoral.

No desconocemos que es difícil constituir un Organismo que sea independiente del gobierno y que se encargue de la función electoral, dado que la designación de sus miembros tendría que hacerla el propio gobierno. Pero esta dificultad no es insuperable si los nombramientos se hacen por diez o más años, bajo la responsabilidad del presidente de la República por aprobación del Senado, y se asegura el presupuesto de dicho Organismo, autorizándolo para cobrar cuotas reducidas por la expedición y resello de la Credencial Ciudadana.

Lo importante es que tal Organismo funcione permanentemente y no cada vez que haya una elección, expidiendo Credenciales a todos los ciudadanos que las soliciten, las que servirán además como único medio legal de identificación y como base del ejercicio de sus derechos. El mismo Organismo o Concejo Electoral debe encargarse de vigilar las actividades de los Partidos Políticos y de recibir la votación el día de las elecciones, por conducto de sus empleados especializados en estas tareas, asistidos de los representantes de los propios Partidos. Sólo una vez se necesitaría gestionar la expedición de la Credencial Ciudadana, para lo cual sería conveniente imprimirla en una placa metálica, y ya expedida no podría anularse sino mediante juicio en el que se cumplieran las formalidades esenciales de todo procedimiento.

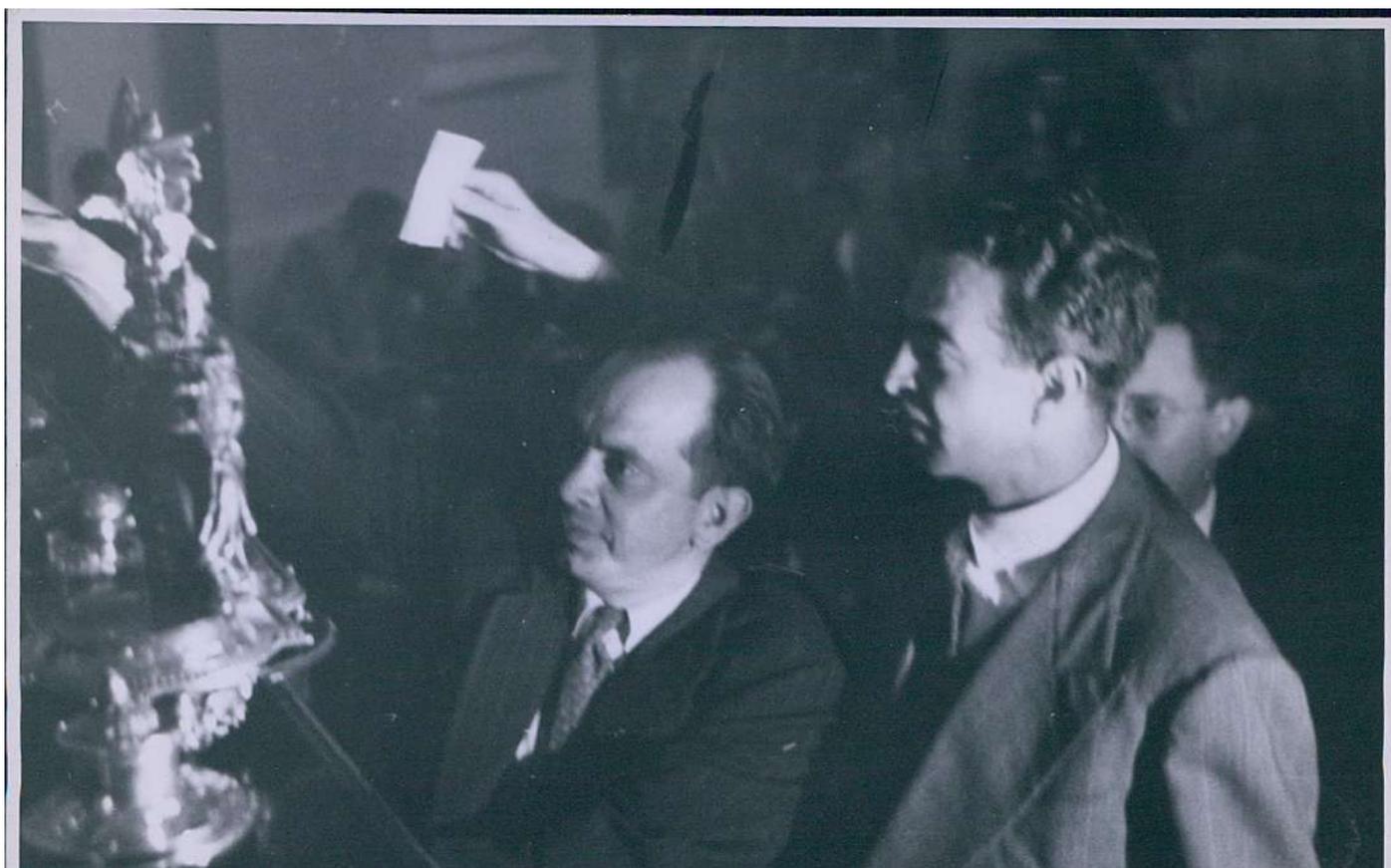
Los Partidos Políticos para ser registrados como permanentes y nacionales y tener derecho a intervenir en las elecciones, necesitarían contar con un número considerable de miembros activos en toda la República, diez o veinte mil. hecho que se acreditaría con las Credenciales correspondientes; y asimismo tendrían que comprobar sus actividades políticas durante los tres años

anteriores a la elección en que pretendieran participar y haber publicado un periódico por lo menos mensual, con tiraje certificado por el Concejo Electoral.

Ya en las conclusiones aprobadas en la segunda reunión del Concejo Nacional de Acción Nacional, celebrada los días primero y dos de febrero de 1941, al fundar la necesidad de la reforma del régimen electoral vigente. después de hacer una amplísima exposición sobre las bases mínimas en que aquella debía inspirarse, se decía:

“Funcionando el Concejo electoral, y merced a la expedición de las credenciales ciudadanas, habrá la posibilidad de mantener un censo permanente, público v fácilmente comparable, en vez del censo deliberadamente falsificado o hecho sin preparación alguna, que hasta ahora ha sido la base del sistema de burlas que es la elección. Los ciudadanos mismos, por su deber y por su conveniencia. harán que ese censo se mantenga al día. y la intervención de los partidos políticos permanentes, fortaleciendo v asegurando la independencia del Concejo electoral, cuidarán de que el censo corresponda exactamente a las credenciales ciudadanas y que éstas sean expedidas con absoluta imparcialidad.

Al llegar una elección, el Concejo electoral anunciará con la anticipación debida los lugares en que habrán de instalarse las casillas, y la instalación de éstas no será asunto de lucha ni que deje a los votantes a merced de la violencia y del engaño como ahora sucede, sino que estará confiada exclusivamente al representante del Concejo electoral y a los representantes de los partidos permanentes que en la elección intervengan.



En cada casilla sólo tendrán derecho a votar los ciudadanos que estén incluidos en el censo y. al depositar su voto, entregarán al representante del Concejo electoral su credencial ciudadana.

Será inútil, por lo tanto, que las facciones pretendan rellenar las urnas electorales con votos falsos, puesto que sólo contarán los votos correspondientes a las credenciales entregadas al representante del Concejo. Será inútil, también, el robo de urnas. pues ello no servirá a quien pretenda

hacer tal robo sino para anular la elección y hacer que se repita en la casilla en que el robo hubiere ocurrido. No pudiéndose, así, ni suplantar ni falsificar votos; no siendo útil ya el robo de las urnas, desaparecerá el oprobioso espectáculo que hasta ahora ha sufrido México con motivo de la instalación de las casillas y del depósito, la recepción y la guarda de los votos en ellas.

Terminada la elección en cada casilla, la labor material de contar los votos y de hacer constar el resultado de ese recuento, se cumplirá con la intervención del funcionario del Concejo Electoral que haya instalado la casilla y de los representantes de los partidos que hayan intervenido en la elección. No podrá intentarse la falsificación del recuento, porque el número de votos debe corresponder con el número de credenciales que hayan sido recogidas por el representante del Concejo Electoral.

Si el número de votos depositados en una casilla es muy inferior al de ciudadanos que debieron votar, la elección se anulará y será repetida en la casilla de que se trate para quitar con ello la posibilidad de que se impida a los ciudadanos el ejercicio de su derecho.

Todo el proceso se limitará, pues, a una serie de actos materiales, objetivos. sin lugar o las pugnas violentas que hasta ahora han existido, y volviendo muy difícil o muy peligrosa, o definitivamente inútil toda labor de falsificación y de suplantación, o todo acto de violencia. Ni censos de contentillo, ni casillas de encerrona, ni gavillas de pistoleros, ni fuerzas públicas actuando como cómplices de una facción a pretexto de cuidar el orden.

Se tendrá, con ello, la garantía mínima de lograr que los votos sean efectivamente depositados y computados. Y aunque después, al calificarlos, una facción cualquiera en el Colegio electoral pretenda desfigurar con chicanas el resultado objetivo de la elección, esto será conocido por la Nación y ella podrá juzgar de la calificación que los colegios electorales hagan y reaccionar organizada y eficazmente contra tal calificación cuando sea contraria a la voluntad ciudadana”.

¿Por qué ha permanecido indiferente el gobierno ante esta exigencia nacional? Tal parece que los revolucionarios “do ahora”, a pesar de que gritan y juran que el pueblo está con ellos y que no consiente en vivir sin ellos, en realidad tienen miedo de que en una justa electoral limpia y verdaderamente democrática, ese mismo pueblo al que han mantenido en la miseria por más de treinta años, los arroje del poder.

Pero este mismo miedo revolucionario debe ceder ante el interés superior de México que demanda urgentemente una política “de veracidad y rectitud”, una política que nos permita vivir sinceramente de acuerdo con las instituciones públicas consagradas en nuestra Constitución, una política que conduzca prácticamente a la subordinación del Estado a la Nación, que es en lo que consiste la verdadera democracia.

Acción Nacional y las Elecciones de Diputados

Manuel Gómez Morin¹

En las últimas semanas, respondiendo evidentemente insinuaciones de arriba; pero expresando también la agitación reprimida que ha existido desde hace mucho antes entre el grupo político de profesionales, la ha hecho tópico de interés principal el asunto de las próximas elecciones de Diputados Federales.

Como allí no parece haber las trabas que para la noticia o el comentario existen en otros aspectos de nuestra "democracia", se ha dado rienda suelta la especulación. Fuera de las inserciones pagadas, el absurdo insultante de la candidatura de rehabilitación de San Luis Potosí, por ejemplo, no ha merecido comentario de los diarios grandes. Alguno señaló la inconveniencia de la candidatura del Bonifacio Dos para gobernador de Monterrey, y a ese mismo propósito, los diarios han dedicado planas enteras pagadas sosteniendo o atacando esa candidatura. El asunto de los gobernadores, pues, no se ha tocado o se ha tocado con pinzas o con pesos. Y la reprimida necesidad de la noticia y del comentario, se ha desbordado en toda clase de informes, suposiciones, anticipaciones, buenos o malos deseos respecto a los posibles candidatos para ocupar los curules.

La nota dominante en todo este ajetreo, es la "democracia". Pero una democracia realista que consiste en gestionar la designación aquí, de candidatos a gobernadores, sin que parezca importar nada a los pretendientes, lo que los supuestos electores, los ciudadanos de los estados, opinen. Aquí se decide quién ha de ser y quién no ha de ser candidato y en consecuencia, quién será o quién no será gobernador. Lograda aquí en una decisión, lo demás es farsa, aparador, costoso inútil complemento formal del realismo de fondo.



En cuanto a los candidatos a Diputados, por ser más el número y tener, en general, individualmente, mucho menor significación que los gobernadores, la democracia “realista” tampoco consiste en buscar ni una postulación auténtica, ni una elección auténtica, sino la común designación “de dedo”. Sólo que, respecto a ellos, la mayoría de ellos, el dedo designante no es el presidencial, si no varios. Dentro del invencible PRM -que por cierto acaba de declarar a un corresponsal extranjero que controla a casi 12,000,000 de habitantes de México-, no sólo se ha puesto en juego varios dedos, sino manos enteras; tantas y tan diversas posiciones de dar, de recibir, de ofrecer, de amenazar, que el realismo se ha vuelto manoteo.

Los comentarios, las profecías, las suposiciones sobre candidaturas, se han extendido en esta vez hasta pensar en la oposición. Se dice que “el momento actual” impone la necesidad de admitir que existe una oposición. Ni ha faltado quien escriba -sorprendiendo a quienes esperan más de él-, sobre la generosidad con que el régimen se dispone a aceptar que puedan llegar a la cámara diputados independientes. Unos cuantos, por supuesto. Unos cuantos para completar el tocado democrático del régimen. Y todavía esos cuentos, abrumado de gratitud y bien conscientes de que aparte de ser minoría absoluta, no han de pretender demasiado.

Acción Nacional, inevitablemente, ha sido señalada para proporcionar candidatos. Hasta le ha hecho una lista de los candidatos que debe proponer. En 4 años, todavía los que viven en la política o al margen de ella, habituados a su comida y sus combinaciones, no han logrado darse cuenta de lo que es Acción Nacional. Ni siquiera de lo que no es, Acción Nacional, entre tanto, ha continuado su trabajo normal y reunirá su Convención Nacional estatutaria en abril o mayo. En esa Convención, entre otras cosas de la misma o de seguramente mayor importancia, se incluirá el tópico electoral y se decidirá -por voluntad propia, por consideraciones nacionales, para fines nacionales y no por voluntades ajenas ni por consideraciones, ni para propósitos ajenos o personales-, si participa en las elecciones, cómo, dónde y con qué candidatos. De paso, es inútil recordar que el problema de los candidatos para Acción Nacional, será exactamente inverso al que tiene el invicto PRM. Será muy difícil en Acción Nacional lograr que acepten sus candidaturas quienes sean designados por la Convención si está decide proponer candidatos.

Se habla también de la más creíble posibilidad de que pequeños grupos de políticos profesionales, accidentalmente centrifugados ahora del presupuesto y de los favores del PRM, se disfracen de independientes y actúan como paleros en las elecciones o más tarde, en la Cámara, “orlaintaizando” al garizurietismo oficial.

Nadie duda, ciertamente, de la imposibilidad de que siga manteniéndose por más tiempo el degradado y degradante monopolio político que ha privado por tantos años, corrompiendo la vida pública. Es indispensable restablecer la verdad en la base misma del sistema constitucional que nos rige: en la representación, en una representación genuina de la Nación verdadera. No puede seguirse sosteniendo la tonta y costosa fábula de un Congreso falso. Menos aún la situación siempre inconveniente; pero especialmente peligrosa ahora, de una división profunda entre la Nación y el Gobierno. Precisa crear la posibilidad del diálogo razonable y fecundo entre la opinión pública y la autoridad, en vez de que, como ha pasado desde hace tantos años, o se simula ese diálogo bastardeándolo, o se impida totalmente, exasperando a la opinión y quitando toda eficacia a la colaboración entre el Gobierno y la opinión ha de existir siempre.

Para lograr todo esto, ningún camino hubiera sido más fácil que el de organizar una estructura real de expresión eficaz de la opinión pública. Ignoran la realidad o deliberadamente la falsean quienes dicen que es utópico pensar en la creación de los medios indispensables para lograr es estructura. Aún muy lejos de sus formas ideales, es un hecho que existe ahora una conciencia ciudadana y que hay uniforme ansiedad por lograr darles cauces adecuados. Un esfuerzo sincero y de buena fe sería bastante para firmar el espíritu cívico y para iniciar una etapa nueva en la vida política de la Nación. Sólo que ellos se oponen dos cosas; los intereses creados y la falta de la fe

en México, en el pueblo de México.



Los tremendos intereses creados de una mafia en la que desgraciadamente se incluyen desde los pistoleros mínimos del agrarismo político, hasta los altos puestos de la administración, pasando por caciques municipales, gobernadores, diputados locales y federales, militares políticos, líderes menores y mayores, terriblemente interesados todos en mantenerse encaramados en el poder y en invitar, por tanto, que la opinión pública se organice y en que la ciudadanía actúe de verdad.

La falta de fe en México que paraliza a los funcionarios y les impide ejercer para el bien, la autoridad que tienen en sus manos, haciéndoles creer que solo la banda de los políticos profesionales tiene fuerza y les es, por tanto, ineludible la complicidad con esa banda. Esta misma falta de fe paraliza igualmente a muchos hombres limpios que ansían una renovación auténtica; pero que no creen, fundados en reiteradas experiencias anteriores, que es la ciudadanía mexicana pueda tener la fuerza suficiente para vencer y dominar a los políticos profesionales.

Y llegamos así a la que podría ser una ocasión preciosa de iniciación de una etapa nueva en la vida pública nacional, sin la preparación ni legal, ni estructural, ni ideológica que se requeriría para aprovechar debidamente esa oportunidad. Es obvia la urgencia de dar a la opinión pública causas, expresión y eficacia. Es obvia la necesidad de dar a la oposición la responsabilidad de ser atendida y discutida razonablemente. Precisa, más que nunca, restablecer el diálogo verdadero entre el pueblo y el Gobierno. Pero parece que todavía podrán más, para mal de México, los intereses creados. Como en el caso de otros muy grave problemas nacionales, en este de la estructuración política se apunta el intento de una solución mediocre, patriótica, que daría ímpetu, limpieza, orden real, capacidad constructiva, a nuestra vida pública.

El Grupo Parlamentario de Acción Nacional

en la LX Legislatura del Congreso de la Unión

Pamela E. Delgado Caballero¹

El siguiente trabajo refleja un análisis cuantitativo y cualitativo de la integración, representación y funcionamiento de los grupos parlamentarios del PAN en el Congreso de la Unión. Se abordará la estructura, efectividad legislativa y las relaciones políticas internas del panismo en el Poder Legislativo. Se buscó dar argumentos cuantitativos para fundamentar un análisis político crítico de los grupos parlamentarios de Acción Nacional en la LX legislatura.

Desde 1997, año en que el PRI perdió la mayoría en el Congreso, el PAN se convirtió en la segunda fuerza política a nivel nacional y en el contrapeso político para el Ejecutivo encabezado por el PRI.

Al llegar a la Presidencia en el 2000, Acción Nacional sufrió una conversión política: dejó de ser oposición responsable y colaboradora, para convertirse en gobierno. A partir de entonces, tendría que generar los consensos necesarios para sacar adelante la agenda nacional del Ejecutivo. En la LVIII Legislatura (2000), el PAN se mantuvo como segunda fuerza en el Congreso; sin embargo, no supo aprovechar la representación obtenida en proceso electoral, ni la crisis interna del PRI.

Vicente Fox no supo trabajar con sus grupos parlamentarios y, a pesare de que los tiempos políticos determinaban que era el momento para sacar adelante las llamadas reformas estructurales, éstas nunca llegaron por falta de una operación política eficiente.

Por lo que corresponde al grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados, el número de escaños que ha ocupado en las últimas dos elecciones presidenciales ha sido la misma, contando con un 41.4% de la representación de la Cámara.

Por otra parte, podemos observar que en las elecciones intermedias cuando sólo se renueva la Cámara baja y no hay campaña presidencial, el PAN baja su promedio de representación, respecto a las elecciones presidenciales. Haciendo un comparativo entre las elecciones intermedias, el PAN ha logrado incrementar su representación en la Cámara en un promedio del 5.6%.

Organización interna de los grupos parlamentarios del PAN (GPPAN)

En las últimas tres elecciones federales el grupo parlamentario del PAN en el Senado incrementó el número de un promedio del 8.2%.

Los grupos parlamentarios en el Congreso están encabezados por un coordinador parlamentario, "quien representa la postura política del partido dentro y fuera del Congreso. Entre sus atribuciones está la de participar en los órganos de gobierno del Congreso, donde se toman las decisiones políticas más relevantes para la vida interna y el funcionamiento del Poder Legislativo.

¹ Revista el Cotidiano. No. 149, 2008. Págs. 73-81



Los coordinadores parlamentarios del PAN en la LX son: Héctor Larios Córdova en la Cámara de curules que ocupa en Diputados y Santiago Creel Miranda en el Senado. Estos cargos son designados por el CEN y por lo general son ocupados por legisladores cercanos al presidente del partido. Cuando inició la LX Legislatura, el CEN estaba encabezado por Manuel Espino Barrientos, lo que propició que los coordinadores parlamentarios fueran políticos cercanos a él, por lo que designó a Larios Córdova y Creel Miranda. Con esto, el CEN dejaba claro que el PAN en el Congreso se conduciría de manera autónoma con respecto al Gobierno Federal, encabezado por Felipe Calderón Hinojosa.

La organización en el interior del GPPAN está basada en subcoordinaciones temáticas, las cuales se encargan de analizar y promover las iniciativas, puntos de acuerdos y dictámenes correspondientes a los temas de cada subcoordinación.

Las subcoordinaciones deberían estar encabezadas por los legisladores del grupo parlamentario que tienen experiencia en cada uno de los temas que encabezan. Sin embargo, la repartición es parte de los arreglos políticos internos del partido, así como la designación de comisiones legislativas. En general⁵, los subcoordinadores son integrantes de los entornos cercanos a Larios y Creel, respectivamente.

Cada una de las subcoordinaciones debe enviar -previamente a que se sometan a consideración del pleno de las cámaras- los proyectos de todos los asuntos a las fundaciones "Humanismo Político" del GPPAN en el Senado, y "Miguel Estrada Iturbide" del GPPAN en la Cámara de Diputados; ambas tienen la encomienda de analizar, recomendar y validar los asuntos legislativos propuestos por los legisladores de Acción Nacional. La validación se refiere a que los asuntos sean jurídicamente correctos y que cumplan con los principios y con los pilares de la doctrina política y del humanismo propugnados por Acción Nacional.

Perfil de los legisladores integrantes de los GPPAN en el Congreso de la Unión

A lo largo de la historia, los legisladores del PAN se habían caracterizado por ser políticos con una elevada educación académica, cultura y gran conocimiento de la labor legislativa. Conforme fue creciendo Acción Nacional, en los años ochenta llegaron al Congreso empresarios locales que buscaban representar sus intereses y, de cierta forma, los de sus estados de origen, ante las políticas promovidas por el Gobierno Federal encabezado por el PRI. Sin embargo, los nuevos panistas empresarios carecían de la formación política y académica de los anteriores panistas.

De esta manera, los GPPAN se han ido formando por los conocidos como “neopanistas”, quienes fomentan políticas identificadas con la derecha económica. Asimismo, a lo largo de las últimas legislaturas se ha promovido que los panistas que lleguen al Congreso cuenten con experiencia legislativa.

Como parte del análisis de las siguientes gráficas, podemos observar que para poder aspirar a una Diputación Federal es necesario contar con un trabajo político que inicie desde los Consejos Directivos Municipales (CDM) y los Consejos Directivos Estatales (CDE).

Los legisladores de Acción Nacional tienen experiencia. Los porcentajes representan, del total de diputados o senadores, según la gráfica, la porción de éstos que se han desempeñado en alguno de los rubros mencionados. Por lo que podemos decir que un 60% de los diputados integrantes de la LX Legislatura, ha trabajado en la iniciativa privada.

Otro punto que es de relativa importancia, es que en ambas cámaras hay legisladores que han tenido alguna responsabilidad en la Administración Pública estatal o municipal, esto seguramente en los inicios de sus carreras políticas.

Productividad legislativa de los GPPAN en el primer año y en el primer periodo del segundo año de la LX Legislatura

La legislatura con la que se comparó la LX, fue la LVIII, ya que ambas corresponden al inicio de sexenio. Asimismo, podemos observar cómo los titulares del Ejecutivo Federal emanados de Acción Nacional empiezan sus sexenios en relación a la productividad de iniciativas que su partido ha impulsado en el Congreso.

La productividad de un grupo parlamentario no sólo debe limitarse a presentar un determinado número de iniciativas o en general de asuntos legislativos, sino que las que sean presentadas deben ser dictaminadas, aprobadas y cumplir con el proceso legislativo completo, para que se conviertan en leyes que contribuyan en la construcción del proyecto de nación que cada partido tiene determinado en sus principios ideológicos. Sin embargo, la tendencia a lo largo de las últimas legislaturas, es que hay un gran déficit de las mismas que logren llegar a la conclusión del proceso.

Es importante mencionar que la directriz en las últimas legislaturas ha sido que en el segundo año se llegaran a dictaminar en mayor medida las iniciativas presentadas al inicio de la legislatura. Sólo aquellas que no conlleven un posible costo político-electoral son dictaminadas en el tercer año.

Sin embargo, la LX Legislatura se ha caracterizado por ser en la que se han aprobado algunas de las llamadas “reformas estructurales”, además de considerarse como aquélla en la cual (hasta el momento) se han llegado a más acuerdos y donde los costos políticos de dichas reformas han sido asumidos por las tres principales fuerzas políticas.

En esta legislatura se ha avanzado en varios temas fundamentales para el funcionamiento del país, y aun cuando no se han resuelto del todo, es resultado de un trabajo de negociación que muestra el avance democrático que están teniendo nuestros representantes.

La LX Legislatura, como se comentó al inicio de este trabajo, cuenta con una pequeña mayoría legislativa en comparación con las otras dos grandes fuerzas políticas. Sin embargo, a lo lar-

go del desarrollo de los trabajos legislativos, han sido los coordinadores parlamentarios del PRI los que han encabezado las negociaciones y acuerdos en ambas cámaras; asimismo, han mantenido una relación con el Ejecutivo Federal, que en algunas ocasiones parece ser mayor a la de los grupos parlamentarios panistas. Esto lo pudimos observar más durante el primer año de la legislatura, cuando Manuel Espino aún encabezaba el partido.

Por otra parte, durante la campaña electoral del 2006, Acción Nacional tomó como bandera varios temas que tradicionalmente había promovido la izquierda. Con esto, el PAN buscó posicionarse mediática y electoralmente como un partido cercano a las masas y con una agenda de centro. Esto generó cierto descontento entre los grupos que tradicionalmente lo habían apoyado, como los grupos empresariales y la Iglesia, quienes finalmente apoyaron al candidato presidencial panista, pero algunos grupos siguieron inconformes.

Si en anteriores legislaturas el PAN había encabezado las comisiones de corte económico, en el 2006, la crisis poselectoral forzó aún más al partido a buscar canales de interlocución social desde los espacios legislativos. Por ello, en la LX Legislatura buscó presidir las comisiones legislativas que tradicionalmente habían sido coto del PRD y del PRI, por su temática social.

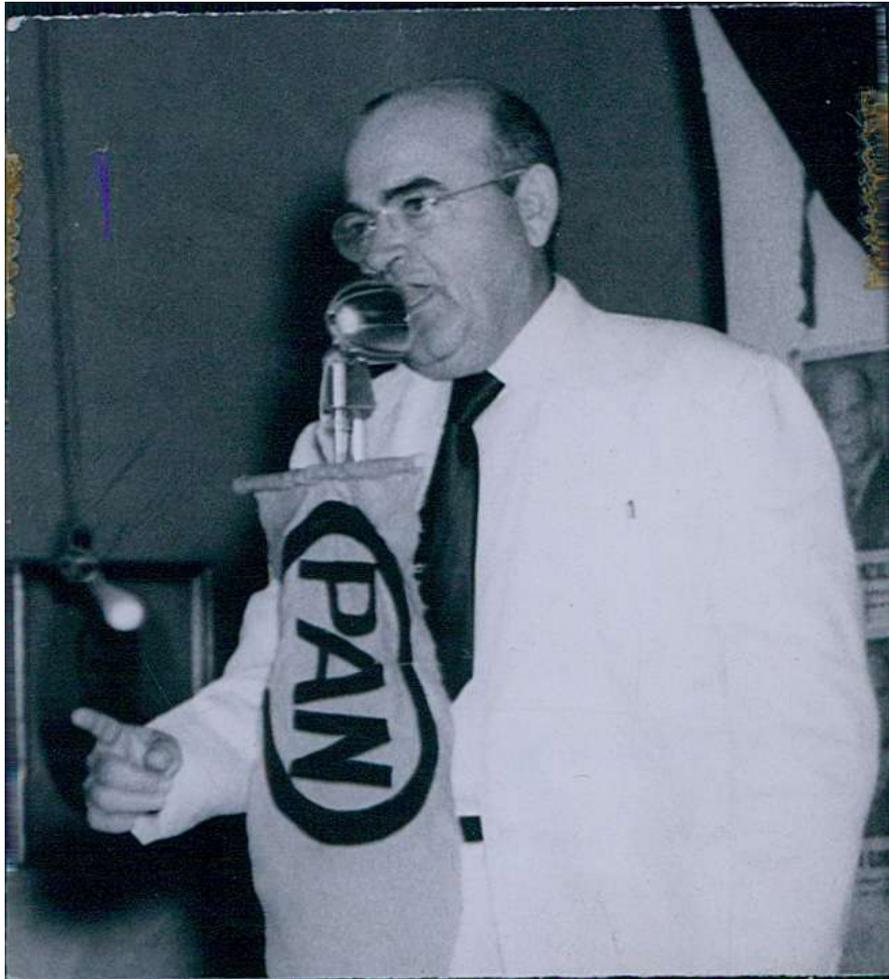
Siete son los temas a los cuales el PAN ha dado mayor impulso en el Congreso en cada una de las cámaras, siendo el tema social el que cuenta con el mayor número de iniciativas presentadas. Esto, además de ser reflejo de las propuestas de campaña de Felipe Calderón, es parte fundamental de las agendas legislativas panistas en las dos cámaras. En las elecciones del 2009 observaremos si este cambio en las prioridades de las agendas legislativas le significa al PAN ganar más espacios de representación por la vía de mayoría relativa, o por lo menos si incrementa su porcentaje de votos en las entidades con mayores índices de marginación y en donde no cuenta con una sólida presencia electoral.

Grupos internos del PAN y su representación en la LX Legislatura del Congreso de la Unión

El grupo parlamentario del PAN en la LX Legislatura está integrado por grupos internos nacionales y estatales. Podemos observar que hay grupos estatales que forman parte de las tres grandes corrientes del panismo nacional: “doctrinarios”, “yunque” y “neopanistas”.

Dentro de la clasificación de grupos internos que realizamos, hay un porcentaje de legisladores que no se logró identificar con un determinado grupo nacional. Además, se introdujo la categoría de “calderonistas”, ya que al haber sido elegido candidato a la Presidencia Felipe Calderón, varios panistas considerados como pragmáticos, se identificaron ellos mismos como “calderonistas” y pusieron al servicio del candidato a la Presidencia su influencia política. Asimismo, dentro de esta clasificación hay un número de ex priístas que, ante la candidatura de Roberto Madrazo a la Presidencia de la República, decidieron salir del PRI y fueron acogidos por Felipe Calderón, lo cual le significó, en algunos estados, el apoyo de priístas en las urnas.

El panismo en los estados se determina bajo liderazgos locales; sin embargo, son muy diferentes los grupos estatales donde el PAN ha encabezado el gobierno, y los estados en donde el liderazgo del panismo lo ejercen ex legisladores o el líder estatal del partido.



Los estados que cuentan con una estructura más definida de grupos estatales -en su mayoría dos grupos antagónicos- que han logrado trascender los espacios de representación en el Congreso son:

Jalisco: “Grupo Zapopan”, encabezado por Alberto Cárdenas Jiménez y vinculado al Yunque; y el Grupo de Ramírez Acuña, considerados “doctrinarios” y cercanos al presidente Felipe Calderón.

Estado de México: “Grupo Naucalpan”, encabezado por el alcalde José Luis Durán Reveles; y el “Grupo Tlalnepantla”, liderado por el senador Ulises Ramírez.

Coahuila: “Grupo Laguna”, encabezado por el senador Anaya Llamas y el embajador Jorge Zermeño; y el “Grupo Saltillo”

Veracruz: “Grupo Boca” y “Grupo Córdoba”, encabezado por el diputado Gerardo Buganza.

Por otra parte, en los estados gobernados por el PAN, observamos una organización estatal del gobernador; éstos son: Morelos, Querétaro y Baja California.

En lo referente a grupos externos del partido, las cámaras empresariales, principalmente la COPARMEX, cuentan con una representación considerable en ambas cámaras. Como se había mencionado antes, varios legisladores y en general políticos de Acción Nacional, antes de dedicarse a la política ocuparon cargos directivos en cámaras empresariales. En el caso de COPARMEX, es importante resaltar que legisladores que han encabezado dicho organismo en sus estados, han sido relacionados con el Yunque.

El grupo Yunque cuenta con mayor representación en el Senado que en la Cámara de Diputados. Esto lo podemos explicar por los procesos de elección de candidatos, pues en el caso del

Senado, las candidaturas de representación proporcional son determinadas por el CEN. Hay que recordar que, durante el proceso de elección de candidatos para el proceso electoral del 2006, el CEN estaba encabezado por Manuel Espino.

Es importante hacer notar que, durante los procesos de elección de candidatos para las elecciones federales del 2006, los “neopanistas” y los “yunquistas” hicieron una alianza coyuntural para promover la candidatura a la Presidencia de la República de Santiago Creel Miranda; dicha alianza logró colocar a “creelistas” en las listas plurinominales, así como en algunos distritos o estados, según fuese el caso, donde era casi un hecho que ganaría Acción Nacional.

Consideraciones

Los grupos parlamentarios del PAN en el Congreso no han logrado asumir su calidad de mayoría y de representantes del partido en el poder. A Acción Nacional le ha costado 7 años poder asumirse como el partido en el poder, y ha mantenido en muchas ocasiones una posición de “oposición colaboradora” con el priismo. Durante la LX Legislatura, hemos observado que el PRI ha sido la cabeza de negociaciones y acuerdos que han sacado adelante las reformas estructurales.

Se mencionaba que el principal problema era que el Gobierno Federal no contaba con el apoyo de la dirigencia nacional de su partido, la cual tenía un control de los legisladores, como lo observamos en el punto 4 de este ensayo. Sin embargo, ante el cambio en la presidencia del CEN, ahora en manos de un “doctrinario” muy cercano a Felipe Calderón, las fuerzas internas deberán crear nuevas alianzas y buscar tomar el liderazgo del Congreso para sacar provecho de la mayoría con la que cuentan. No obstante, es previsible que en las elecciones intermedias del 2009, los panistas disminuyan su porcentaje de representación en la Cámara de Diputados, lo cual les dificultará ejercer el liderazgo del Congreso.

Este foro es coordinado por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, con la participación de la Dirección General de Culturas Populares del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Universidad Pedagógica Nacional, la Coordinación de Educación Intercultural y Bilingüe, el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y la Red de Universidades Interculturales de México.

De los Diputados de Partido a los Plurinominales, la Disputa por la Representación y el Control del Congreso

Ernesto Tescucano Hernández¹

La figura de los diputados plurinominales, genera controversia, inconformidad y en algunas ocasiones molestia, desde su irrupción en el Congreso hasta la fecha, en diversas legislaturas los facultados para presentar iniciativas han planteado su desaparición o su reducción. Tanto los diputados plurinominales como los senadores de representación proporcional, son figuras que deben explicarse en su total dimensión, el aporte que han generado a la construcción de la pluralidad al interior del parlamento es por mucho una de las contribuciones que han forjado. Para comprender su participación en el Poder Legislativo, es necesario explicar su representación a través de su contexto histórico y político.

En este artículo, expongo pequeñas reflexiones en torno a la figura de los diputados y senadores de representación proporcional, 44 mediante un breve recorrido histórico para entender cuáles fueron los motivos que dieron origen a su existencia, rescatando testimonios de los principales actores en las diferentes reformas. Asimismo, muestro algunas de las aportaciones que han generado al sistema político mexicano.

En los albores del siglo XXI, las iniciativas de ley para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e intentar cambiar la integración del Congreso en ambas Cámaras; buscan por lo general, eliminar a los diputados y senadores de representación proporcional, los motivos suelen ser el ahorro que se generaría al descartar esta figura, en la Legislatura LXIII, se llegó a proponer la desaparición de la Cámara de Senadores, con el principal argumento del ahorro que crearía y en consecuencia tener un Poder Legislativo Federal menos costoso, es decir, economizar recursos al desaparecer el sistema bicameral.

Es importante considerar que, muchas de estas propuestas surgen en contextos particulares, períodos electorales, el inicio de una nueva legislatura o el comienzo de un nuevo año legislativo, provienen del Ejecutivo Federal y de las y los legisladores.

Con este escenario, el Presidente de la República planteó el debate respecto a la presencia de este tipo de legisladores, el 15 de junio del año en curso, anunció que presentaría al Congreso de la Unión, una iniciativa de ley para eliminar 200 diputados plurinominales, así lo expresó:

Para qué tantos diputados, ¿por qué no nada más se quedan los de mayoría, por qué no se quitan los 200 plurinominales?, pero esto no solo en la Cámara de Diputados, también la de Senadores, vamos a reformar la ley, la Constitución, para que haya democracia plena, también, si no quieren los legisladores, como decía Juárez, nada por la fuerza todo por la razón y el derecho.

Como se puede observar, la propuesta que pretende enviar el Presidente al Congreso, no es nueva y tiene que ver con la forma en la cual se elige a los legisladores y el número de representantes que debe existir tanto en Cámara de Diputados como en el Senado de la República. En este sentido, es pertinente preguntarse: ¿por qué es una buena idea eliminar a los diputados y senadores de representación proporcional? Y ¿Cuál es el objetivo de cambiar la integración del Congreso?

Antecedentes

Los diputados de partido Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relacionadas con la elección de legisladores, son producto del esfuerzo de la oposición por ganarse espacios en el Congreso y de las negociaciones que se hicieron en su momento con el grupo político que mantenía el control del parlamento. Muchas de estas transformaciones en un inicio fueron bien vigiladas, los integrantes del Partido Revolucionario Institucional y el Presidente

1 Revista Bien Común. Año XXVIII No. 316, julio del 2021. Págs. 44-61

en turno, pensaban que se podía otorgar algunas curules en la Cámara de Diputados, siempre y cuando no afectaran el control que mantenían del Poder Legislativo y, sobre todo, que la oposición no creara obstáculos para reformar o modificar la esfera jurídica del país y la aprobación del presupuesto.

Los mecanismos para la elección de los legisladores y la forma en la cual se integra el Congreso tienen una larga historia, en todas las Constituciones los cambios son notorios y suelen tener distintos objetivos, desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se puede observar que la forma de elegir a los parlamentarios siempre fue diferente, pasando por un Congreso unicameral hasta llegar al bicameralismo y a la integración del actual Poder Legislativo.



Si bien es cierto, cada Constitución establecía dispositivos de elección de diputados y de senadores diferentes, en el caso de los primeros en todas se contemplaba su elección considerando el número de población de un territorio, es decir, el referente tendría que ser el número de habitantes con el cual contaba cada región. Para los senadores el mecanismo de elección tenía que ver por lo general con la representación de cada estado de la República, con excepción de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, o Constitución Centralista que requería una forma de elección distinta.

Por lo anterior, la Constitución de 1917 en un inicio contemplaba la elección de diputados de la siguiente manera: se elegía un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuese menor que la fijada en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario. Once años después, se presentó la

primera reforma para incrementar el número de población requerida y contar con un diputado, el 20 de agosto de 1928 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el cambio, elevaba a cien mil habitantes o una fracción que pase de cincuenta mil, para elegir un diputado propietario, este movimiento también incorporaba: en ningún caso la representación de un Estado sería menor de dos diputados, y la de un territorio, cuya población fuese menor de la fijada, sería de un diputado propietario.

En consecuencia, la elección de un diputado siempre se establecía de manera directa y el número de población determinaba la cifra de integrantes que tendría la Cámara de Diputados, esto solo cambiaba por la cantidad de personas a las que representaba el legislador.

Fue en 1963, año en el que se producen los primeros cambios relevantes en la integración de la Cámara de Diputados y en la forma en la cual se elige a los representantes, con la aparición de los Diputados de Partido, legisladores que tendrían la posibilidad de dar voz a aquellas personas que votaron por Partidos Políticos Nacionales, la modificación, se incorporó en el artículo 54 de la Constitución y establecía:

La elección a diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además, con diputados de partido, apegándose, en ambos casos, a lo que disponga la ley electoral y, en el segundo, a las reglas siguientes:

Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos.

Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje.

La reforma, buscaba permitir el ingreso de nuevos legisladores y tratar de dar oportunidad a la oposición. Por aquel entonces, el Presidente de la República, Adolfo López Mateos, la oposición y un buen número de los integrantes del PRI, impulsaron la reforma que le daría vitalidad al sistema de partidos que se veía caduco. Durante la discusión en la Cámara de Diputados, prácticamente todos los legisladores consideraban que era un cambio muy bien logrado.

En un régimen democrático como el nuestro, deben tener absoluto derecho a opinar tanto las mayorías como las minorías, con la natural y lógica consecuencia de que sean aquéllas quienes tengan la facultad de decisión; sin embargo, la presencia de las minorías dará la oportunidad, favorable, de escuchar directamente sus opiniones y aspiraciones, que de ser justas, serán de más fácil aprovechamiento para acelerar el progreso de la nación.

Como lo señala la iniciativa, las funciones del diputado no son exclusivamente legislativas, sino también de representante y expositor de las necesidades y problemas de su distrito, esto requiere adoptar un sistema mixto, que respetando el principio de mayorías, se complementa con otro de representación minoritaria, para que además de los diputados electos por el sistema de mayorías, los partidos pueden constar con un número proporcional de representantes que se designarán Diputados de partido.

Para algunos diputados, el cambio en la Constitución y en el sistema político sería insuficiente en la búsqueda de desvincular al Poder Legislativo del Ejecutivo. Sin embargo, era necesario modificar la integración del Congreso. Los diputados del Partido Popular Socialista, en voz del legislador Manuel Stephens García:

Si el Poder Legislativo ha sido una institución subordinada al Poder Ejecutivo, la causa hay que buscarla, no sólo en el sistema electoral viciado y antidemocrático, que prevalece, sino también en el hecho de que se ha tenido temor a que se produzca, en las Cámaras que lo integran, el debate entre las clases sociales, que, en los lugares de trabajo, en la prensa, en la calle, en todas partes y todos los días, se lleva a cabo. Y, para ocultar el verdadero problema, se habla de la conveniencia o inconveniencia de que exista la oposición a la mayoría absoluta que integra, en la Cámara de Diputados y en el Senado, el partido del gobierno.

El problema no es el de la oposición al gobierno, porque, en un país capitalista, hay clases sociales diferentes y mientras no desaparezcan habrá lucha entre ellas. Si no tienen acceso al Poder Legislativo, de una manera legal, seguirán la lucha fuera del parlamento y si se les estorba o se les persigue la llevarán a cabo de un modo clandestino. Porque la lucha de clases abarca todos los frentes de batalla en los que se decide la suerte del pueblo y de la nación: el económico, el social, el cívico, el educativo, el cultural. Si los diferentes sectores sociales, a través de sus partidos, tienen intervención en el Congreso, la confrontación de sus programas, de sus iniciativas y de sus ideas servirá para que el pueblo valore la actitud de cada uno en función de sus intereses y de los de la nación, expuesta por sus representantes genuinos, sin el peligro de que los órganos de publicidad los falsifiquen o los presenten mutilados.

Es importante considerar que la transformación que iniciaba, también impactaba a los Partidos Políticos, su reconocimiento se daría por primera vez en la Constitución y la oposición buscaba que esto ocurriera, para una mejor competencia y abrir la posibilidad de un sobresaliente funcionamiento en su interior. El diputado Carlos Chavira Becerra del Partido Acción Nacional:

Todo gobierno que, para determinar sus programas y sus líneas de acción, toma en cuenta, no sólo la existencia sino las exigencias de la oposición, se abre, con sentido nacional, a las aspiraciones del país, recoge al máximo los elementos de unidad y, al mismo tiempo, paradójicamente, ensancha los fundamentos de su propia subsistencia.

Acción Nacional espera que, al aprobarse la iniciativa, se abran, fecundamente, al diálogo, los diversos grupos políticos del país, como espera también que la ciudadanía recobre, al máximo, la confianza en las formas democráticas y el interés por el ejercicio de los derechos políticos, tan mermado en muchos sectores, en los últimos tiempos.

La existencia de los diputados de partido en el Congreso, no representaba un problema para la clase política que pertenecía al PRI; seguirían manteniendo el control de las Cámaras y daría un breve respiro a muchos partidos políticos. Durante la discusión para aprobar el dictamen, los diputados del Revolucionario Institucional, dejaron ver con toda claridad su postura respecto a la creación de los plurinominales o diputados de representación proporcional, no querían que se llegara a ese escenario, al respecto, el diputado Jesús Reyes Heróles exponía:

Ciertamente que, persiguiendo un objetivo similar, se han presentado proposiciones para llegar a la representación proporcional. Pero la representación proporcional sólo era una solución, fácil en apariencia. Su implantación pura y simple habría supuesto el abandono de un principio estructural de nuestro régimen constitucional: la soberanía popular. A ello deben añadirse otros inconvenientes, ninguno de los cuales es pequeño. En primer lugar, las dificultades que engendra la existencia de complicados cocientes electorales. Así, de una de las primeras leyes de representación se decía que se necesitaba ser un experto en matemáticas para atender la ley electoral y votar. En segundo lugar, la práctica de otros países, con representación proporcional, ha demostrado que la lucha entre los candidatos pasa, en tal sistema, a segundo término y, la negociación, entre los dirigentes de los partidos, sustituye a la voluntad popular, a la decisión de los votantes. Por eso se habla de elecciones en la cúpula o cumbre.

Pero todavía hay una razón de mayor peso. La representación proporcional resulta, inicial-

mente, un instrumento para proteger a las minorías en aquellos países que, en rigor, no constituyen una nacionalidad, por la convivencia de núcleos de población a quienes les falta, para su unión, alguno o varios de los vínculos que constituyen una nacionalidad. Tal caso, afortunadamente, no es el de México. Somos un país integrado, una nacionalidad que, al propósito inquebrantable de todos los mexicanos de vivir en común, agrega un pasado común, sometido, más de una vez, a la prueba de fuego de la adversidad.

Entiéndase bien, las mayorías no tienen qué compartir el poder político. La decisión es suya. Las minorías mantienen el derecho innegable de convertirse en mayorías mediante la persuasión, el convencimiento. Pero un gobierno representativo se dispone a compartir la responsabilidad gubernamental con quienes representen a las minorías. Los partidos de oposición tendrán la oportunidad de ser corresponsales en la función de gobierno. Nada más, ni nada menos.

En esos momentos, los integrantes del PRI, no tenían problema en reconocer que mantenían el control total del Poder Legislativo. No existía la posibilidad de intentar construir la pluralidad, ni siquiera se pensaba en abrir más espacios reales a la oposición. El escenario, era muy complejo, ganar asientos o curules en las Cámaras era casi imposible.

Los discursos que pronunciaron los diputados antes citados, demuestran el pensamiento que prevalecía en esa época con la reforma que estaban aprobando, el cambio podría modificar los problemas de representación en el Congreso; la realidad, fue muy diferente. Los diputados de partido no fueron una solución, la modificación fue insuficiente, solo dio oportunidad a unos cuantos legisladores que nunca lograron crear un bloque opositor. Sin embargo, es el primer antecedente de una permuta en la Constitución para darles oportunidad a nuevos integrantes en la Cámara de Diputados. No se puede hacer una revisión de la representación legislativa en México, sin considerar la incorporación de los diputados de partido en la legislación electoral. Es un primer intento por cambiar el Poder Legislativo y dar mayor oportunidad a la oposición.

Diputados y senadores de representación proporcional

La gran reforma de 1977, es producto de muchos acontecimientos y diferentes circunstancias que comenzaron a darle al traste al enorme sistema que había creado el PRI. Catorce años después de la instauración de los diputados de partido, inicia una nueva etapa en el Poder Legislativo, el mayor cambio que emprendería el Congreso y que hasta la fecha sigue impactando en su conformación.

Los diputados de partido nunca lograron crear un contrapeso, a los presidentes que les tocó convivir con esa figura no les costó ningún trabajo pasar por encima del Legislativo. Los legisladores pertenecientes al PRI que vivieron las legislaturas con los diputados de partido, reproducían las mismas prácticas; ser disciplinados, serle fiel al partido y al régimen. La división de poderes solo se podía escuchar en algunos discursos, pero en la práctica era inexistente.

Es pertinente señalar de forma breve, pero sin dejar pasar que, el sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez, fue de los más complejos y difíciles para la mayoría de los mexicanos. En lo económico no fue nada alentador, el presidente se peleó con un buen número de empresarios, dejó de enfrentar los problemas reales como los levantamientos de grupos armados, la invasión de tierras, los conflictos universitarios y un sin fin de problemas que heredaría a su sucesor, prácticamente todo el sexenio se dedicó a crearse enemigos y, a culpar a los “emisarios del pasado” tenía una inclinación por compararse con Benito Juárez, dándole importancia a lo superficial y haciendo oídos sordos a los enormes reclamos de inseguridad y de inestabilidad económica.

Durante su sexenio, Echeverría trató de rescatar la figura de los diputados de partido, con una reforma electoral que tampoco funcionó:

La reforma electoral echeverrista no fue parte sustancial de la apertura democrática. Su ob-

jetivo básico era procurar mayores facilidades para los partidos minoritarios, dando respiración artificial al Partido Popular Socialista (PPS) y al Partido Auténtico de la Revolución mexicana (PARM). Esta reforma electoral se inició en 1971 con una propuesta presidencial de reformas constitucionales, mediante la cual se fortalecía la institución de los diputados de partido, instaurada durante el régimen de López Mateos. El porcentaje de votación requerido para obtener este tipo de diputación disminuyó, de 2.5 a 1.5%, y el número máximo de diputados de partido por organización minoritaria se elevó de 20 a 25. En 1973, mediante la nueva ley electoral, se concedió tiempo en radio y TV a los partidos durante las campañas electorales y se redujo, demagógicamente, el número de afiliados necesarios para el registro legal de 75 a 65 000.

Al escenario antes descrito, se suma la elección de su sucesor José López Portillo, quien ganaría la votación sin tener contrincantes, la oposición no postuló candidatos, tanto el PAN como los partidos de izquierda atravesaban severas crisis en su interior y no lograron presentar una propuesta. Por el lado de Acción Nacional, Pablo Emiliano Madero no consiguió superar los requisitos que exigía el partido. Sin registro formal y sin ser reconocido por la autoridad electoral, el Partido Comunista mexicano postuló a Valentín Campa Salazar, -quien después de la reforma de 1977 sería diputado federal-. El panorama, parecía ser tan favorable al PRI que cualquiera pensaría que por fin lograron tener el sistema democrático dominado que nadie podía cuestionarlos. Sin embargo, el abstencionismo en las urnas fue muy evidente; era preocupante, porque las demandas sociales comenzaron a encontrar causas no institucionales y la oposición llevaba sus demandas por caminos fuera de la ley, las personas ya no creían en el sistema electoral, también controlado por la misma clase política.

Por lo anterior, la reforma de 1977 tendría el impulso del PRI. El poderoso secretario de gobernación Jesús Reyes Heróles, político que había conseguido enorme experiencia y habilidad política, quien hace unos cuantos años se oponía en su discurso a la representación proporcional y a una reforma política mucho más amplia, ahora se encontraba a favor de la creación de los diputados plurinominales. Animal político, se dio cuenta con enorme lectura que a la oposición se le tenía que crear espacios de participación:

El objetivo esencial que se persigue por medio de la reforma política es preventivo. Se trata de “resolver, de manera más hábil, la lucha de los contrarios, institucionalizándola”

Dándole un impulso real a sus intenciones y pintando su raya del anterior presidente, Reyes Heróles afirmaba:

No se ofrece un bienestar ficticio que se anticipe en el goce de una riqueza inexistente, con la quimera de que es posible consumir sin producir e invertir; no se trata de un populismo dadivoso, fundado en ilusiones y engendrador de amargas decepciones; populismo generador y generalizador de pérdidas nacionales, que esteriliza producciones y destruye toda auténtica capacidad de justicia social; populismo que es, en esencia, contrarrevolucionario.

El secretario de gobernación, realizó eventos diseñados para integrar a todos los partidos políticos y a las agrupaciones interesadas en participar en la elaboración de la reforma, antes de la presentación de la iniciativa de ley fue necesario buscar a todos aquellos inconformes con el sistema político, invitaron a las personas que eran una oposición real tanto en las instituciones previstas por la legislación como las personas que manifestaban sus inconformidades por otros canales.

Después de estos eventos que ayudaron a darle difusión y contribuyeron a colocar el cambio en la Constitución como parte fundamental del gobierno de López Portillo, se presentó la iniciativa de ley, el jueves 6 de octubre de 1977 se recibió la iniciativa en la Cámara de Diputados, el 18 de octubre se dio la primera lectura, al día siguiente comenzó la discusión en lo general y en lo particular se dividieron los días para su discusión, el 20 de octubre la diputada Marcela Lombardo Otero del Partido Popular Socialista, señaló uno de los aspectos más importantes que contenía la

reforma al considerar a los partidos políticos con personalidad jurídica, también mostraba en su discurso el objetivo del propio partido:

Las reformas y adiciones propuestas por el Presidente López Portillo, amplían y consolidan el concepto de los partidos políticos al reconocer la personalidad jurídica de los mismos y elevarlos a rango constitucional. Efectivamente, los partidos políticos son entidades de interés público porque éstos son los que defienden los intereses de sus miembros y señalan los cambios por los que luchan. Cada uno quiere llegar al poder, pero lo importante es señalar para qué se requiere el poder; el cambio que se desea hacer; decir en qué consiste el cambio que se propone, y no proponerlo en forma abstracta. Nosotros los miembros del Partido Popular Socialista Luchamos por el establecimiento del socialismo en nuestro país, y todos los pasos que damos son en esa dirección, con ese objetivo final, y esperamos que el tercer milenio ya nos encuentre en el socialismo.

Parte importante de esta reforma, fue el financiamiento público que tendrían los partidos políticos, obtendrían acceso a dinero. Lo anterior, presentaría consecuencias que hasta la fecha seguimos viviendo, es una discusión que tiene enorme impacto y, sobre todo, grandes secuelas en el sistema político. Los diputados aprobarían sin mayor problema la iniciativa del Presidente, a pesar de presentar varias reservas la sustancia del dictamen no cambio.

El 4 de noviembre de 1977, los senadores iniciaron la discusión de la minuta enviada por los diputados. Para entender la composición del Senado de la República en la Legislatura L, es importante considerar que no existían senadores de oposición, solo el legislador Jorge Cruickshanic García, quien llegó al escaño por el Partido Popular Socialista, pero en alianza con el PRI, es decir, no existía ninguna voz distinta a la del partido dominante. Con ese escenario, el senador Cruickshanic, en su intervención expresó:

Nosotros, desde que nacimos como partido, hace cerca de 30 años, hemos demandado que se implante el principio de la representación proporcional, en todos los cuerpos colegiados del pueblo, desde los Ayuntamientos de los Municipios hasta el Congreso Nacional. ¿Por qué hemos demandado esto, compañeros?, porque es la única forma de integrar justa, equitativamente, democráticamente los organismos de gobierno, con las minorías y las mayorías, es la forma de darle posibilidad de voz y decisiones a las minorías.

Por eso, independientemente, de que demos un paso ya positivo de esto, en esta decisión del Presidente; en cuanto establecer el sistema mixto de representación mayoritaria y de representación proporcional, creemos que, lo más justo, lo conveniente, lo saludable para el desarrollo democrático nacional, hubiera sido implantar la representación proporcional plena, para el Congreso, no sólo para la Cámara de Diputados, sino para la Cámara de Senadores también. Porque, yo digo, compañeros senadores, compañeras senadoras, ¿el Senado va a seguir anquilosado, va a seguir reacio a la transformación social del país, va a seguirse conservando como un cuerpo elitista en muchos aspectos, va a seguir siendo un Senado acartonado en relación con algunas cuestiones importantes de la vida del país, hay temor a que pudiera haber aquí una discusión más profunda de los problemas que confronta el Senado desde el punto de vista de los intereses nacionales e internacionales? Creo que sería saludable que el Senado también se abriera a todas las corrientes políticas sin cortapisas. Se ha hablado de lo que el Senado representa. Yo creo que lo han, limitado en ese aspecto.

Después de todas las intervenciones ya se sabía cuál sería el resultado; la reforma fue publicada el 6 de diciembre de 1977 en el Diario Oficial de la Federación. El Decreto reformó y adicionó los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En las elecciones de 1979 la reforma comenzaría a implementarse, independientemente del enorme cambio en la Constitución el abstencionismo seguía predominando:

El abstencionismo fue muy elevado -41.6% del padrón-, el PRI obtuvo el 69.84% de los votos (le correspondieron 296 diputados) y perdió, en manos del PAN, 4 diputaciones uninominales; este último partido obtuvo 10.79% de los votos (43 diputados) y le siguieron el PCM con 4.97% (18 diputados), el PPS con 2.59% (11 diputados), el PST con 2.12% (10 diputados), el PDM con 2.05% (10 diputados) y, por último, el PARM con 1.81% (12 diputados). Aunque no fueron resultados espectaculares, por primera vez se permitió la presencia en la Cámara de Diputados de otros partidos diferentes a los que habían estado por más de tres lustros. Así, en agosto de 1979, se instaló la LI Legislatura del Congreso de la Unión, en la que fueron incorporados diputados opositores de la izquierda, con lo que la pluralidad de la Cámara se vio incrementada de manera significativa, aunque en términos reales la oposición no tuviera el número suficiente de representantes para crear un congreso equilibrado.

Otra de las consecuencias de la reforma en cuestión y que impactaría de forma importante al interior de la Cámara de Diputados, fue la aprobación y entrada en vigor de la primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979, donde se contemplaba la organización de los legisladores en grupos parlamentarios, formaciones que cobrarían poco a poco mayor importancia. Para algunos estudiosos del Poder Legislativo, no debería existir un ordenamiento como una ley para decidir las actividades que se desarrollan en el Congreso, sin embargo, la aprobación y su entrada en vigor también reflejan el cambio que se produjo.

La reforma de 1977, es sin duda un cambio trascendental que irrumpió de forma severa en el Poder Legislativo. Todas sus consecuencias siguen siendo objeto de debates, como la creación de los diputados de representación proporcional y el financiamiento a los partidos políticos. Su ejecución demuestra que el sistema político debe integrar a todas las personas y formas de pensamiento, porque éstas, como bien lo observaron en su momento los integrantes del PRI, pueden tomar causas que generarían más problemas llevando sus demandas fuera de las instituciones, concentrar el poder sin límites a la larga acarrea problemas.

En 1986 se eleva el número de legisladores que integraría la Cámara de Diputados, pasando de 100 diputados de representación proporcional a 200, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado en la exposición de motivos de la iniciativa que buscaba reformar los artículos 52; 53, segundo párrafo 54, primer párrafo y Fracciones II, III y IV; 56; 60; 77, señalaba:

Se propone mantener el sistema mixto de integración de la Cámara de Diputados, preservándose el principio de mayoría relativa, con los 300 diputados que hoy son elegidos de acuerdo con él; e incrementar de 100 a 200 el número de diputados que deban de ser elegidos por el principio de representación proporcional. Crecerá la Cámara en dimensión, pero también en representatividad, favoreciendo de diversas maneras a todos los partidos que la conforman y, en especial, a los minoritarios pues no sólo ganarán espacio político en el ámbito de la Nación, sino también en el de todas las regiones de la República y en el propio seno cameral, cuyos trabajos legislativos y parlamentarios se verán enriquecidos con la presencia realzada de diputados de todas las corrientes ideológicas.

La intención de incrementar el número de diputados, fue fundamentalmente mantener el control de la Cámara. Con la reforma de 1977, se volvieron a abrir espacios a las corrientes políticas, pero sin perder la mayoría. Darles oportunidad a los partidos políticos aumentando su número y representación se había convertido hasta entonces en la forma de conservar la Cámara en poder del PRI. En esos años, se vivía una división en el partido del gobierno por muchos inconformes con las decisiones al interior, buscaban espacios para seguir sus carreras políticas y la oposición comenzaba a ganar terreno, la disciplina en el partido parecía ya no tener tanta importancia.

Durante los debates de la reforma en la Cámara de Diputados, muchos legisladores expresaron su preocupación por la crisis económica que se vivía, diciendo lo difícil que sería afrontar lo económico con un conflicto político. El 27 de noviembre de 1986, en una sesión bastante compleja

donde se discutió la iniciativa, algunos diputados mostraron su disgusto en torno a la forma en la cual el Ejecutivo Federal y la Secretaría de Gobernación, realizaban los procesos electorales, se presentaban impugnaciones por un gran número de elecciones. La reforma anterior, permitió que las discusiones fueran mucho más abiertas, el uso de la palabra y la exposición de temas que antes se presentaban casi imposibles de plantear se llevaban a la discusión legislativa. Sin embargo, no se modificaban en lo sustancial las iniciativas que enviaba el Presidente. Se mantenía un nivel de discusión muy alto, pero con poca o casi nula efectividad respecto a los dictámenes que se discutían. El Diputado El C. Germán Tena Orozco del Partido Acción Nacional:

La participación política se le reconoce a todos, pero esta es muy baja. El abstencionismo en los procesos electorales sigue siendo la nota dominante, el sistema es cada vez menos representativo, con estas modificaciones el sistema electoral se mantendrá abiertamente discriminatorio, los recursos públicos y el aparato administrativo federal, estatal y municipal, seguirán estando al servicio del partido oficial y, la autoridad electoral seguirá siendo juez y parte en los procesos electorales.

El fraude electoral seguirá siendo práctica merecedora de apapachos y ascensos, se mantendrá el monopolio político de un sólo partido que se ha quedado a lo largo de más de medio siglo, la existencia de una clase política privilegiada, especie de aristocracia partidista que hereda descendientes y familiares, posiciones de influencia, de poder, los rasgos de esta realeza revolucionaria son cada vez más acusados, el árbol genealógico es hoy y seguirá siendo garantía de ascenso político.

En las intervenciones de los diputados se puede leer el proceso legislativo que llevó la reforma, se expresó lo apresurado que fue y el modo en el cual se resolvió el dictamen, el legislador Jorge Alcocer Villanueva, del Partido Socialista Unificado de México:

Por cierto, para los que no entendieron nuestra exposición de motivos, cuando decimos que no es posible, que el Poder Ejecutivo o uno sólo de los partidos sigan decidiendo unilateralmente las normas y alguien nos dijo, quien decide la normas, por favor, es aquí en la Cámara de Diputados, si pero bajo qué procedimientos compañeros, porque el Presidente hizo su iniciativa, miren ustedes, no es posible que en una iniciativa tan importante como esta, la Comisión no haya encontrado necesario cambiarle siquiera una coma, a ese grado de perfección llegó el redactor de la iniciativa y también resulta sorprendente que no haya encontrado una sola propuesta, una sola propuesta de la oposición que incorporar a la iniciativa.

Eso da idea de los marcos en que se ha venido desarrollando esta reforma, esta es la reforma que el Ejecutivo desea, más allá de las opiniones de los partidos, incluso voy más lejos, más allá de las opiniones de la sociedad, este si es un problema, este es un problema, porque entonces señores, van ustedes aprobar hoy aquí -el partido mayoritario-, una reforma con la que sólo ustedes coinciden y eso más allá de cuestionar la que no hay por qué cuestionar, estamos en una asamblea legislativa, en la que la mayoría tiene la decisión, pero eso cuando menos no puede ser calificado de ser un procedimiento que buscó el consenso, que buscó la apertura de canales de consenso y de participación democrática.

Para esta reforma, la mayoría de los diputados de oposición votaron en contra, los legisladores que pertenecían al PRI y que alcanzaban mayoría sacaron el dictamen. En consecuencia se turnó al Senado de la República, donde se recibió el 28 de noviembre. En un proceso rápido, la Cámara revisora dominada por senadores del mismo partido y sin legisladores de oposición validaron el trámite sin ningún contratiempo. El 15 de diciembre de 1986, se publica en el DOF el Decreto por el que se reformaron los artículos 52; 53, segundo párrafo 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 60; 77 fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este fue el último cambio en la Constitución que tiene que ver con el número de integrantes de la Cámara de Diputados. Hasta la fecha no se han presentado permutas con

respecto al número de integrantes de esta Cámara.

Representación proporcional en el Senado de la República

La figura de los senadores de representación proporcional surge en 1996. Sin embargo, el mayor cambio en la integración del Senado se dio tres años antes en 1993, dejando la Cámara con 128 legisladores, esta reforma al artículo 56 de la Constitución establecía:

Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

Como todos los cambios en la integración del Congreso, la reforma que incorpora a la representación proporcional en la Cámara de Senadores también es producto de muchos acontecimientos y circunstancias de la época. Es necesario recordar que, el Senado de la República fue dominado por muchas legislaturas por el PRI, en gran parte del siglo XX esta Cámara fue integrada en su totalidad por senadores representantes del Revolucionario Institucional, garantizaban el control del Poder Legislativo Federal y en consecuencia, el partido hegemónico no permitía un cambio que consintiera la pluralidad. Los presidentes que contaron con el carro completo o gozaron de amplias mayorías no estaban interesados en mover la integración del Senado.

El 26 de julio de 1996 se presenta la iniciativa en cuestión, a nombre de los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en la Cámara de Diputados; y Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática en la Cámara de Senadores, así como el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León.

Cinco días después de la presentación de la iniciativa se pondría a discusión el dictamen en la Cámara de Diputados, el 31 de julio los legisladores expresaron en sus discursos su consentimiento al introducir la representación proporcional en el Senado. Fue una reforma muy amplia que no solo tocaba lo referente a la composición de esta Cámara, incorporaba cambios a muchos artículos de la Constitución en materia electoral. Sin embargo, las formas cambiaron. La iniciativa fue presentada con el impulso de los partidos políticos que ya formaban grupos parlamentarios, a través de los coordinadores de las bancadas le dieron el impulso, ya no fue solo el Ejecutivo Federal y el partido oficial quienes presentarían y promoverían la iniciativa, se buscó invitar a la oposición a la reforma.

El resultado de la votación fue una muestra del empuje que le dieron los partidos políticos; 455 votos a favor y ningún voto en contra.



La discusión en el Senado de la República fue rápida, la inercia y los acuerdos que se construyeron entre el Presidente de la República, los partidos políticos y las diferentes fracciones parlamentarias, ayudaron a agilizar el trámite, en consecuencia, la discusión y votación de la minuta enviada por los diputados al Senado inició el 1 de agosto de 1996, el diálogo y la negociación política que llevó la reforma fueron expuestos por senadores en el uso de la palabra, no todo el texto de la reforma en la Cámara de Senadores fue del agrado de los grupos parlamentarios, a pesar de ello acompañaron la minuta. Senador Gabriel Jiménez Remus, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional:

“En esta misma reforma hay algunos temas que no recogemos, pero que aceptamos al dar nuestro voto favorable al dictamen, porque en el diálogo y en la negociación honesta no podemos esperar que se satisfagan con plenitud todas las pretensiones que cada parte manifiesta. Sino que dentro del conjunto cada protagonista vio por encima de los logros particulares el bien del país. En efecto, el grupo parlamentario de Acción Nacional y el partido mismo, Acción Nacional, no manifiestan su total concordancia con el texto del artículo 56 que tan de cerca afecta a este cuerpo legislativo”.

El Senador Fernando Ortiz Arana del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, expuso algunos elementos de la negociación que se realizó entre los partidos políticos de oposición, el partido en el gobierno y el Ejecutivo Federal.

En este largo proceso los partidos -como aquí también se ha dicho- han demostrado que se pueden conciliar sus legítimas aspiraciones políticas con el más alto interés de la democracia nacional.

En las negociaciones de la mesa de Bucarelí las diligencias nacionales de los partidos probaron su espíritu plural, su tolerancia y su imaginación propositiva, a pesar de los momentos difíciles, a veces tensos por los que pasó el diálogo.

En el Congreso de la Unión las fracciones legislativas con todos sus integrantes, tuvieron el talento y la prudencia necesarias para diseñar la iniciativa, que, aprobada el día de ayer en la Cámara de Diputados, está hoy a la consideración de este Senado.

Hoy, el proceso legislativo de esta iniciativa se cumple en los términos de la ley, al mismo tiempo que el consenso político previo, alcanzado por los representantes partidarios, allana el camino para su aprobación.

El diálogo y el acuerdo político, permitieron que la reforma alcanzará la mayoría, 124 votos a favor ningún voto en contra, aprobándose por unanimidad.²⁴ El Decreto correspondiente a la reforma fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996. Después de este cambio en la Constitución, la integración del Senado no ha sufrido movimientos.

En 1997, el PRI perdería la mayoría en la Cámara de Diputados y en el 2000 en el Senado de la República. No existirían mayorías en el Congreso hasta la Legislatura LXIV 2018-2021, el Grupo Parlamentario Movimiento de Regeneración Nacional, alcanzó mayoría absoluta en ambas Cámaras.

Como se puede observar, el Senado de la República fue blindado durante muchas legislaturas como la Cámara que lograría contener los cambios que se venían suscitando para alcanzar la pluralidad y una división de poderes. Sin embargo, las permutas, aunque lentas se fueron dando, estos movimientos por lo regular son producto de exigencias y contextos que se reflejaron en la integración en ambas Cámaras.

Conclusiones

El principio de representación proporcional forma parte del marco jurídico del Congreso de

la Unión, es producto de diferentes circunstancias, pero también de luchas de la oposición por ganarse espacios en el Poder Legislativo.

Es necesario observar el devenir histórico de la representación proporcional en nuestro país, para llegar a la integración que hoy tenemos en el parlamento, la oposición peleó en gran medida con el partido hegemónico y luchó por ganarse plazas que no existían. En su momento, fue mal vista por los integrantes del partido oficial, porque encarnaba la posibilidad de llegar a la pluralidad y en consecuencia perderían el control de las Cámaras en manos de la oposición.

En este artículo y en los testimonios que forman parte de las expresiones expuestas por los legisladores en las diferentes reformas, se puede observar que, siempre fue complicado permitir nuevos espacios en el parlamento. Las exigencias que se manifestaban fuera del orden institucional, obligaron al partido en el gobierno a permitir nuevos curules, incluyendo a la oposición para la discusión y la representación de los mexicanos, es decir, abrir las puertas del Congreso. No puede existir un pensamiento único y una representación única, la historia del Poder Legislativo en su integración y en los perfiles que formaron parte de las Cámaras nos demuestra que, es de suma importancia permitir la exposición de todas las ideas construyendo una pluralidad real y no simulada.

Los diputados de partido, fueron un invento que permitió el acceso de nuevos y diferentes perfiles en la Cámara de Diputados, pero no lograron construir una oposición real, en los años de su incorporación al Congreso, competir en las urnas para ganarle una plaza al PRI fue casi imposible durante varias décadas, esta figura forma parte del reflejo de la sociedad en esos años. A pesar de ello, fue bien vista en su momento por el aporte que podría generar.

La aparición de la representación proporcional en 1977, fue y es sin duda una de las mayores permutas en la historia de la Cámara de Diputados, después de la entrada en vigor de la reforma que permite los plurinominales, empezaron a cambiar muchas de las prácticas al interior del Congreso y la relación del Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo sufrió grandes consecuencias.

A finales del siglo XX, el Senado de la República abrió sus puertas a nuevos integrantes que hasta la fecha son representantes de sus estados, pero, sobre todo, son legisladores con perfiles diferentes que pueden exponer problemas de todo tipo en la más alta tribuna. Después de ser una Cámara intocable para el partido hegemónico, la representación proporcional permite el acceso de personas que antes de la reforma no hubieran podido ingresar al Senado.

Con la representación proporcional, el Poder Legislativo y un buen número de legisladores que forman parte de la actual clase política se vieron beneficiados. Su llegada al Poder Legislativo, también se dio gracias a las reformas que permitieron la incorporación de los plurinominales. Muchos miembros del partido político que hoy tiene mayoría en ambas Cámaras, también pelearon por la representación proporcional y fueron incrementando sus espacios de participación tanto en el Senado como en Cámara de Diputados gracias a esta figura. En la práctica parlamentaria, los plurinominales pueden garantizar el arribo de legisladores con gran experiencia que contribuyen a dirimir los conflictos que se suscitan en el parlamento.

Para responder las preguntas que se plantearon en este artículo, es pertinente revisar el antecedente histórico de la representación legislativa en nuestro país. Eliminar la figura de los diputados y los senadores de representación proporcional, causaría un retroceso en la integración del Congreso, con una conformación similar a la que se dio a mediados del siglo pasado, escenario que se superó gracias a la participación de la oposición y, a las negociaciones que se hicieron en su momento con la clase política que dominaba el Poder Legislativo, en consecuencia, se volvería a la etapa del partido hegemónico donde no existía la pluralidad ni espacios para la oposición.

La historia del Congreso demuestra que, cambiar la integración del Senado y de la Cámara de Diputados solo podría explicarse por la obtención del control total del parlamento. Aprobar una

reforma que elimine la representación proporcional solo beneficiaría a un grupo político y arrebataría una parte del pensamiento y de la representación de los mexicanos. Es pertinente mencionar que un cambio en la Constitución de estas características, no beneficiaría en lo absoluto al actual Ejecutivo Federal, él ya no negociaría con un Congreso sin legisladores de representación proporcional; la persona que ganara la siguiente elección para ocupar el cargo de Presidente de la República, sería el que afrontaría la nueva conformación.

Análisis sobre los Presupuestos Legislativos de los Congresos Locales en México

Gonzalo Mario Carrasco Levet¹

El presente análisis es un trabajo del tipo cuantitativo que surge de la necesidad de conocer la situación de las 32 cámaras de representantes locales que existen en México; lo anterior, en un momento clave para realizar cambios, posterior a que se dieron los resultados electorales de la jornada del 2 de junio del 2015 y antes de la toma de protesta de los próximos legisladores.

Existe un importante y creciente número de ciudadanos que durante muchos años han cuestionado la efectividad, el grado de representatividad y sobre todo los altos costos que significan para el erario de cada entidad los congresos de los estados.

Sobre lo anterior, existen una serie de cuestionamientos, tales como: cuál sería el adecuado número de representantes en los congresos; a cuántos ciudadanos debe de representar un diputado; sobre si la proporción entre representantes electos por la vía plurinominal es la óptima con respecto a los representantes electos por mayoría; sobre la relación entre los ingresos de los diputados y los de sus representados, entre otros.

En este trabajo no se pretende dar respuesta a todos estos cuestionamientos sino más bien, a través del análisis comparativo, se propone ofrecer datos relevantes que fomenten la discusión ante estos y otros temas que preocupan a los ciudadanos.

Para llevar a cabo el análisis se utilizó en primer término la cifra del presupuesto de egresos aprobado para cada entidad en el año 2015, que hubieran sido publicadas en los periódicos oficiales o su equivalente en cada entidad federativa. Lo anterior a fin de tener una referencia sobre la dimensión del gasto público en cada entidad.



1 Revista Bien Común. Año XXI No. 246, septiembre del 2015. Págs. 76-86

En segundo término, se ubicó el gasto presupuestado para el poder legislativo dividido en dos partes, el presupuesto de los congresos y el presupuesto de las auditorías superiores de cada estado; lo anterior es relevante para saber qué porcentaje del gasto legislativo se dedica a las tareas de vigilancia, en relación al gasto del Congreso. Cabe señalar que en las operaciones realizadas para obtener el monto anualizado del “costo por diputado” sólo se considera el “Presupuesto del Congreso”, es decir, no se considera el presupuesto que ejercen las auditorías superiores.

A efectos de conocer el grado de representatividad que tiene los diputados locales, con base en las constituciones políticas de cada entidad, se analizó el número de representantes que conforman cada congreso local, distinguiendo a los electos por la vía plurinominal y a los electos por mayoría relativa, para cruzarlos con los datos del número de habitantes de cada entidad federativa, obtenidos del censo 2010 realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Siendo México un país tan disímulo en cuanto a su desarrollo económico, con diferencias enormes entre un norte fuertemente industrializado, una capital considerada como uno de los centros financieros más importantes de América Latina y un sureste rico en recursos naturales pero con un atraso social y económico importantes, resulta relevante conocer las cifras del ingreso per cápita por entidad, que aunque son cifras agregadas que no abunda en la distribución del ingreso como los coeficientes de Gini u otros, resultan prácticas para destacar los contrastes. Estos datos se obtuvieron en la publicación de INEGI sobre el Producto Interno Bruto estatal a precios constantes de 2008 para el año 2012.

Los resultados del análisis se presentan en gráficos y números, destacando, para mayor referencia el resultado promedio.

Del análisis se desprende que, en términos de gasto, el Distrito Federal presupuestó para el año 2015, 1 mil ,589 millones 347 mil 499 pesos a la Asamblea Legislativa, siendo con ello el primer lugar en gasto con respecto a las 32 entidades. El último lugar lo ocupa el Congreso de Colima con un presupuesto asignado de 88 millones, 208 mil 007 pesos. El promedio se ubica en los 392 millones 623 mil 712 pesos con 27 centavos, más cercano a los presupuestos de Guerrero o Morelos.

Sin embargo, sería injusto considerar lo anterior sin una referencia como lo es el presupuesto de cada entidad, por lo que se obtuvo la relación existente entre el presupuesto de egresos de cada estado para el 2015 con respecto al gasto destinado a su respectivo congreso, siendo Morelos la entidad que se encuentra en primer lugar con 1.95% del presupuesto y el estado de Puebla en último lugar con 0.22%.

Con esta información el Distrito Federal ya no parece ser el que más gasta, de hecho, se ubica en la posición número 14 apenas por arriba del promedio.

En lo referente al gasto anual por diputado o representante, el Distrito Federal se ubica en primer lugar con un costo anualizado de 24 millones, 081 mil, 053 pesos y en último lugar Colima con un costo anualizado de 3 millones, 528 mil, 320 pesos. El promedio nacional es de 10 millones, 284 mil, 794 pesos.

En cuanto a la representatividad se refiere, cada diputado del Estado de México representa a 202 mil 344 personas, situándose en el último lugar nacional, mientras que el primero es Campeche con sólo a 23 mil 498 habitantes por diputado. El promedio nacional es de 89 mil 466 representados por diputado, más cercano a Tamaulipas o Hidalgo, por ejemplo.

Otro indicador interesante es el de conocer la relación entre gasto por diputado e ingreso per cápita en cada entidad, lo anterior con la finalidad de establecer una relación entre los ingresos de los representados y lo que se gasta en sus representantes, el primer lugar lo obtiene Michoacán con 297.91 veces el ingreso per cápita promedio y Colima el último lugar con 30.32 veces este in-

greso, Campeche se presenta como un caso atípico con 6.42 veces, dado el alto valor de ingreso per cápita que en su caso se presenta, derivado de la riqueza petrolera que posee.

El promedio nacional asciende a 104.82 veces el ingreso per cápita de la entidad, es decir un diputado local en promedio gasta en un año el ingreso de casi 105 de sus representados.

En cuanto a vigilancia del gasto de gobiernos estatales, municipales y otros entes que reciben presupuesto público, desde hace algunos años las entidades han creado organismos especializados denominados Auditorías Superiores que se han fortalecido cada vez más y han sido dotados de presupuestos propios, Puebla es la entidad que mayor proporción de su presupuesto legislativo destina a la Auditoría Superior del Estado con un 48% y la entidad que menos destina en proporción es Morelos con apenas el 1.2%. El promedio nacional corresponde al 25.29%

En cuanto a la conformación de las cámaras según el método de elección, por la vía plurinomial, el promedio nacional es 39%, mientras que Jalisco guarda una composición de 50/50, es decir la mitad de sus diputados son electos por la vía de la representación proporcional y la mitad por mayoría relativa; Baja California Sur 24% de la composición de su congreso es electa por la vía plurinomial y 76% es de mayoría relativa.



Conclusiones

Mediante el análisis de correlación lineal, se buscó la correspondencia entre los montos presupuestados y los ingresos per cápita de cada entidad, siendo una correlación débil la que se acerca a 0 y fuerte la que se acerca a 1, se obtuvo un resultado de -0.076569 que se explica en términos negativos, pero a su vez muy débil, es decir que no existe una relación clara entre los montos presupuestados en los congresos de los estados y los ingresos de las personas a las que representan.

De la misma manera se buscó una relación que explicara el costo por diputado y el número de personas a las que representa, con un resultado un poco más significativo de 0.485055 aunque no por eso contundente.

En conclusión, las asignaciones presupuestarias no responden a criterios objetivos, son más bien acuerdos políticos que se reflejan en presupuestos, que son incrementados generalmente con base en la inflación esperada. Como puede verse, un representante puede costarnos 3 millones 500 mil pesos o más de 24 millones al año, dependiendo de la entidad de que se trate, su trabajo no difiere en mucho, dado que sus facultades son más o menos las mismas y el número de personas a las que representan tampoco es definitorio para la asignación presupuestal.

En este sentido, quizás utilizar criterios que consideren el ingreso per cápita o el número de personas a las que representa cada legislador, podrían ayudar a asignar presupuestos más justos, sin detrimento de la calidad de las tareas de representación y control.

Cabe señalar que una parte importante de los presupuestos de los congresos corresponde a la burocracia, y no sólo a las percepciones de los diputados, por lo que convendría analizar en cada caso esta proporción y analizar si es lo adecuado para el buen desempeño de la institución.

María Elena Álvarez de Vicencio¹

Por más de 50 años se pensó que iría contra la Revolución Mexicana el abrir las puertas de la representación popular a quienes no militaran en las filas del partido oficial. La Revolución parecía haberse convertido en fuerza política en campaña permanente, se creía que la integridad revolucionaria se vería afectada con la representación de legisladores que no hubieran sido postulados por el Partido Revolucionario Institucional.

Durante esos años Acción Nacional luchó porque fuera posible la colaboración de mexicanos con convicciones políticas divergentes, pero unidos en un propósito de Bien Común, en un deseo compartido de servir a la patria. Sería absurdo pensar que en un país como las nuestras determinadas corrientes de pensamiento y de convicción estuvieran excluidas de la representación política. Lo que en México ha retrasado las posibilidades de establecer un sistema democrático pleno es el exclusivismo político.

La Cámara de Diputados, por más de 50 años conformada por abrumadora mayoría del partido oficial, ha sido expresión de la confusión del sistema mexicano entre Estado y partido; esta confusión se ha visto agravada por la supeditación del Poder Legislativo al Ejecutivo. Acción Nacional, desde 1946 en que se acreditó en la Cámara de Diputados a sus primeros representantes, no ha cesado de pugnar por una sana independencia del Poder Legislativo, lo cual no quiere decir permanente agresión, pero sí exigencia de respeto, porque sólo desde la existencia respetable e independiente de cada Poder se pueden aportar valores de gobierno en servicio del país.

Muchos recursos han utilizado el sistema para la conformación de una Cámara mayoritaria. entre otros la creación del Colegio Electoral, el cual era la última etapa que los candidatos tenían que pasar y en ella se obtenía la aprobación o rechazo de los dictámenes que los convertirían finalmente en diputados o en perdedores. La imposibilidad de obtener un dictamen favorable para los candidatos panistas convertía al Colegio Electoral en la primera y última oportunidad de ocupar la tribuna de la Cámara de Diputados, no tanto ya para defender un caso que de antemano se sabía perdido, sino para denunciar las fallas del sistema y para dar a conocer la doctrina del PAN y el modelo de nación que proponía para México.

Efraín González Luna dijo en el Colegio Electoral del 26 de agosto de 1946: "He venido a este Colegio Electoral, en ejercicio de un derecho y en cumplimiento de un deber, a afirmar que considero ser el diputado electo por el tercer distrito electoral de Jalisco y que por esta convicción me creo responsable de venir aquí no por ambición personal. sino simplemente para que se cumpla el derecho de mis electores, y he ocupado esta tribuna simplemente para subrayar, en el esfuerzo recíproco de todos los partidos, la posición del mío".

1 Revista de La Nación. Año LIV no. 1963, 30 de agosto de 1996. Págs. 22-23



El asomarse al Diario de los Debates de los Colegios Electorales es transitar el camino más áspero que México ha tenido que recorrer en su ruta hacia la democracia. La insistencia de Acción Nacional en que el Colegio Electoral desapareciera, para acabar con el vicio de confundir “juez y parte”, fue determinante para lograr esa reforma.

La oposición de Acción Nacional en el Poder Legislativo no ha sido una oposición irracional, inconsciente y facciosa, siempre ha antepuesto el Bien Común a los intereses particulares, y aun en el caso de autoridades emanadas de procesos cuestionados o claramente ilegales ha optado por la concesión de que dichas autoridades pueden legitimarse en el ejercicio del cargo buscando el Bien Común; insistiendo en que estas situaciones habrán de ser transitorias y que son equiparables a las que se originan en los procesos de una revolución, lo cual les da un carácter de excepción.

Acción Nacional ha hecho uso de la tribuna de la Cámara para reiterar su capacidad propositiva y exponer en ella las exigencias del partido en los capítulos de la política económica y social. En sus intervenciones ha desgranado sus propuestas sobre política educativa atacando el ilegal monopolio gubernamental y en sus propuestas sobre democracia política ha insistido en que el tratamiento del derecho político se dé en un marco constitucional similar al de las garantías individuales. Ha presentado más de 300 iniciativas que se refieren a todos los aspectos de la vida nacional: la economía, la administración pública, el trabajo, el campo, la seguridad social; muy

especialmente ha utilizado la tribuna para insistir en la necesidad de terminar con los dos México superpuestos: el legal y el real, que da como resultado el que la ley diga una cosa y se practique otra, lo que viene a hacer nugatoria en muchas cosas la labor legislativa.

Las iniciativas de ley y las participaciones de los diputados panistas en la tribuna han insistido en que no se podrá establecer el Sufragio Efectivo mientras no exista la separación real de los Poderes; la independencia real y total del Poder Judicial ha sido señalada como condición indispensable para la existencia de un auténtico sistema federal.

La presencia del pueblo a través ri« Grupo Parlamentario de Acción Nacional ha logrado fundamentales modificaciones en proyectos legislativos, como la supresión del cheque en blanco que para la contratación de la deuda externa del país tenía el Ejecutivo; las reformas a los artículos 27 y 130 constitucionales; el sacudimiento a la Contaduría Mayor de Hacienda, entre otros importantes avances; sin embargo, hay todavía mucho camino por recorrer, sobre todo en su independencia y respetabilidad como uno de los órganos del Poder Legislativo. Es evidente aún su falla de capacidad decisoria para resolver cosas tan fundamentales como la legislación de su estructura interna: Ley Orgánica y Reglamento. y para terminar con el rezago que mantienen algunas Comisiones de la Cámara por no atreverse a dictaminar todas las iniciativas recibidas.

La glosa del Informe presidencial ha sido la ocasión en la que los diputados de Acción Nacional han señalado lo que a su juicio se omitió en la gestión presidencial o en el Informe mismo, así como las discrepancias con la labor realizada por el Ejecutivo, y también se han señalado los acierto que ameritaron reconocimiento.

La reforma electoral es una materia a la que las diputaciones panistas le han dedicado numerosos esfuerzos para presentar propicios de Códigos, iniciativas de reformas en institucionales, excitativas para que se presente la discusión en períodos ordinarios y extraordinarios. En cada Legislatura ha sido histórico el trabajo e insistencia en presentar las propuestas del partido en esta materia y la discusión una vez que se logra ponerlas a debate. La discusión ha sido responsable, porque más allá de los propios intereses reconoce que puede haber otros, así como también distintos modos de percibir el servicio a la nación.

La actual LVI Legislatura cuenta con 119 diputados panistas. que es el mayor número que el partido ha logrado que se le reconozcan. En 1940, en la XL Legislatura. se contó con los primeros cuatro diputados de Acción Nacional; en las cinco siguientes, en dos de ellas hubo cinco, en dos seis y en otra cuatro. Fue hasta 1964, como consecuencia de la reforma electoral que creó los diputados de partido, que en la XLVI Legislatura se hizo notar la presencia de la oposición y el PAN contó entonces con 20 diputados. Entre ellos la primera mujer, quien ganó por mayoría el distrito de Parral. Chihuahua: Florentina Villalobos.

Acción Nacional no ha tenido una política de atención específica a la mujer, ya que en su doctrina se le considera al igual que al hombre, es decir, persona humana con absoluta igualdad de derechos. Por ello se deduce que todo lo que el partido propone para lograr el desarrollo con equidad y justicia lo plantea genéricamente para hombres y mujeres, esto es, para la persona humana. No obstante, el condicionamiento cultural que permea a todo México y del que el partido no escapa, así como el propio interés de la mujer por dedicarse prioritariamente a la atención de la familia, ha dado como resultado que el porcentaje de mujeres panistas en la Cámara de Diputados no haya superado el diez por ciento como promedio.

Empero, el trabajo de la mujer en la Cámara, pese a su reducido número, ha sido desempeñado con responsabilidad y eficacia. Desde el Colegio Electoral recordamos la vigorosa defensa que de su caso hizo la señora Virginia Herrera de Franco al presentar las pruebas que le daban la mayoría en el segundo distrito de les todo de Coahuila. y a la misma Florentina Villalobos defendiendo el caso del tercer distrito, también de Coahuila. no reconocido a la señora Juana Medellín

de Gutiérrez, el 27 de agosto de 1964. Fue también Florentina Villalobos, ese mismo año, quien impugnó el dictamen que se formuló para conformar la XLVI Legislatura, pues en él se asignaron diputados de partido al PARM y al PPS, violando la recientemente reformada Ley Electoral que señalaba un porcentaje mínimo de 2.5 por ciento de la votación total como requisito para tener derecho a acreditar diputados de partido, ya que el primero había obtenido el 0.71 y el segundo 1.37 por ciento, y pese a ello contaron con diputados de partido.

En la actual LVI Legislatura hay 15 mujeres diputadas, las cuales participan en igualdad de oportunidades, ocho son secretarías de Comisiones y dos son subcoordinadoras en el Grupo Parlamentario.

A partir de 1988, cuando Acción Nacional llega a una posición de influencia que lo convierte en un interlocutor válido con el gobierno, porque su fuerza política representa la voluntad expresada a su favor por más de la tercera parte de los mexicanos, los diputados panistas hacen uso del diálogo y la concertación como una estrategia civilizada en el proceso de transición hacia una auténtica democracia.



Los diputados han usado el diálogo como una forma de rescatar el valor de la palabra para establecer comunicación entre seres humanos y como un recurso válido para oponerse al monólogo estéril; lo ha usado como una acción que busca la verdad política y que, por tanto, se aparta del maniqueísmo y busca así el encuentro con la verdadera libertad en la medida en que haya absoluta congruencia entre las palabras y los hechos.

El fundador del partido, Manuel Gómez Morin, en el Colegio Electoral del 29 de agosto de 1946 dijo sobre el diálogo: “Es posible entablar diálogo cuando los dos interlocutores hablan el mismo idioma, cuando siquiera se reconocen mutuamente la existencia. El diálogo se vuelve imposible cuando los interlocutores hablan idiomas distintos y, más aún, cuando están en dos planos diferentes, dos planos en los que nunca llegan a encontrarse...”

El diálogo no ha cancelado entre los diputados panistas las otras formas de lucha a las que no puede renunciar una oposición responsable. Aun cuando Acción Nacional ya es gobierno en amplios sectores del país, en la Cámara de Diputados aún es oposición, ha sido y sigue actuando como oposición. porque todavía no se ha logrado transformar la estructura política imperante para ponerla al servicio de los mexicanos que todavía no encuentran los canales apropiados para la expresión libre de su voluntad política. Los diputados panistas siguen siendo oposición, porque todavía las estructuras económicas no han liberado de la pobreza a la mayoría y porque las estructuras sociales requieren muchos cambios para lograr la seguridad, la suficiencia y la justicia para todos los mexicanos, y porque todavía no se ha terminado de convertir a México en un Estado moderno, es decir, un Estado donde el pueblo esté organizado y sea dinámico.

Acción Nacional, como lo dijo Efraín González Luna en el Colegio Electoral de 1946: "...no pretende el monopolio de la inteligencia ni el monopolio de la elaboración de las doctrinas políticas. Acción Nacional es un grupo de mexicanos deseosos del Bien Común, que aportan en el pensamiento y en la formulación de las tesis relativas al Bien Común sus posibilidades".

En la Cámara de Diputados Acción Nacional ha querido "ser la voz de los miles de ciudadanos que no han podido convertir en realidad la expresión de su voluntad electoral. Ha querido ser la voz de los que reiterando la imperiosa necesidad del hombre de creer en mejores tiempos fueron víctimas del ciclo sexenal de la esperanza. Ha querido ser la voz de los que perdieron en su empeño ciudadano tranquilidad, salud, patrimonio y hasta la vida".

Acción Nacional no ha sido en la Cámara oposición por oposición, se ha opuesto a todo lo que considera que no responde a unas relaciones justas entre gobernantes y gobernados, y porque ha querido terminar con la confusión Estado, gobierno y partido, y porque quiere que terminen las ficciones establecidas en la Constitución al confrontarla con la realidad, pero siempre ha estado dispuesto a buscar con todos los diputados conscientes de su responsabilidad la respetabilidad y la autonomía del Congreso mexicano. como base para el establecimiento de un Estado nacional.

Mucho se debe a Acción Nacional el avance que la Cámara ha tenido en la nueva organización de su estructura interna, en sus puestos directivos, en las Comisiones legislativas, que tienen ya un marco para trabajar con eficacia; en la proporcionalidad entre el peso específico de los Grupos Parlamentarios y su presencia en la administración y dirección. No estamos totalmente satisfechos, pero los avances son muy significativos.

Javier Brown César¹

Manuel Gómez Morin fue, a decir de Carlos Castillo Peraza, un legislador ciudadano. La relación del fundador de Acción Nacional con el Congreso fue ardua: a pesar de que en su juventud pudo colaborar en la creación de instituciones financieras de primer orden, después de la fundación del PAN habría de enfrentar un Congreso sometido a los designios del Ejecutivo en turno, cerrado al debate y a la oposición y sujeto a redes de lealtades y complicidades.

Este ensayo presenta cuatro momentos cruciales en la relación de Gómez Morin con el Congreso de la Unión: su diseño del sistema financiero al servicio del gobierno de los sonorenses; la definición de la agenda legislativa de Acción Nacional en la XL Legislatura (1946-1949); la defensa de su caso ante el Colegio Electoral con motivo del fraude en el distrito II de Chihuahua; y su visión de las funciones del Congreso de la Unión.

Manuel Gómez Morin fue un extraordinario servidor público. Hombre de dotes literarias indiscutibles y poco valoradas, fue un técnico notable y un experto en el sistema financiero. Su trabajo como legislador ciudadano se dio durante el gobierno de los sonorenses: Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles; con el primero fue respectivamente oficial mayor y subsecretario de Hacienda, encargado de revisar la política bancaria y financiera; con el segundo, elaboró las leyes que habrían de forjar el sistema financiero del siglo XX.

Durante la administración Calles, Gómez Morin colaboró en la elaboración de la ley constitutiva del Banco Único de Emisión, organizó la Primera Convención Nacional Fiscal, fue ponente de la comisión redactora de la Ley de Crédito Agrícola y de la Ley del Banco Nacional de Crédito Agrícola, así como miembro de la comisión organizadora del Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (Banobras), y miembro de las comisiones redactoras de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley de Instituciones de Seguros, la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios y la Ley Orgánica del artículo 27 constitucional en materia de petróleo.¹

Respecto a esta labor Carlos Castillo Peraza comenta: “Gómez Morin es el legislador de México sin curul. No solamente porque en alguna ocasión se le privó de aquella por caminos que es mejor no mencionar el día de hoy sino porque él legisló toda su vida, preparando proyectos importantísimos que se hicieron leyes: la del Banco de México, la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, la de Instituciones de Seguro, la Orgánica del 28 constitucional, la del 27; luego vinieron proyectos de ley que fueron iniciativas del partido que fundó. En el PAN, don Manuel hacía esa tarea con los primeros, escasísimos, legisladores del PAN -cuatro la primera vez-, y la continuó haciendo sistemáticamente mientras estuvo en el partido como presidente y después de serlo. Yo creo es gran legislador sin curul de México moderno. Qué bueno recordarlo, hoy que se habla de la “sociedad civil” como legisladora. Él era un ciudadano diputado, un legislador ciudadano”.

Manuel Gómez Morin se desilusionó profundamente ante la perversión de los nobles fines de las instituciones financieras que había diseñado y que pronto quedaron al servicio de los caudillos revolucionarios, quienes financiaron sus proyectos personales a costa del erario. Esta ruda experiencia provocó la separación del servicio público y la convicción que se fue formando en la mente del fundador de Acción Nacional, de que la reforma del régimen sólo podía hacerse desde fuera del régimen mismo, a partir de una organización política integrada por un grupo selecto de personas en condiciones de perdurabilidad.

La primera agenda legislativa de Acción Nacional

El PAN en su IV Convención Nacional realizada en el Club Coahuila de la ciudad de México, del 2 al 5 de febrero de 1946, eligió a Luis Cabrera como candidato a la Presidencia de la República

1 Revista Bien Común. Año XXIII No. 270, septiembre del 2017. Págs. 21-49

pero éste declinó la postulación por dos razones: debido a su edad avanzada y a que no se consideraba candidato de unidad nacional. Aun así, agradeció la distinción “como la más alta distinción que puede conferirse a un ciudadano...”

A pesar del fraude orquestado por el régimen en 1946 Acción Nacional tuvo sus primeros cuatro diputados federales en la XL Legislatura del Congreso de la Unión: Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía, Juan Gutiérrez Lascuráin y Aquiles Elorduy. Estos cuatro diputados presentaron una agenda de reformas que para su tiempo fueron extraordinariamente vanguardistas, ya que proponían cambios absolutamente revolucionarios.

A pesar de que no llegó a la Cámara de Diputados, Manuel Gómez Morin tuvo una importancia capital en la conformación de la primera agenda legislativa del Partido, la cual marcó una clara tendencia en lo relativo a las grandes transformaciones estructurales propuestas por Acción Nacional; puede incluso afirmarse que “la agenda... de Gómez Morin se convierte en la agenda legislativa del primer grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados: la reforma de todas las instituciones para la competencia democrática, la reforma del campo, la reforma para la seguridad social. Es la agenda para el cambio “mejorista”, es la “técnica” gomezmoriniana con su pequeño grupo parlamentario”.



Reforma constitucional al artículo 115 en materia de municipio libre

Esta segunda iniciativa fue presentada por los diputados Miguel Ramírez Munguía y Juan Gutiérrez Lascuráin el 23 de diciembre de 1946. Se trata de un proyecto de reformas a las fracciones I y II y a los párrafos primero y segundo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución.

La iniciativa asume como elemento de diagnóstico la situación de desastre en que se encontraban los municipios y señalaba que “el grande anhelo popular del Municipio Libre ha quedado

sin cumplirse, y ello por la doble razón de que el texto constitucional no protege suficientemente al Municipio en relación con las autoridades locales, ni estructura la democracia municipal para hacer que la administración del Municipio esté real y efectivamente sujeta a la comunidad municipal y sea ante ella plenamente responsable”.

El proyecto legislativo era congruente con lo establecido en el Programa Mínimo de Acción Política de 1940, que, entre otros aspectos, proponía lo siguiente: El principio de la autonomía municipal es básico para la vida de la Nación; pero sólo puede ser eficaz cuando se asegure la participación real y adecuada de todos los miembros de la ciudad en su gobierno, para hacer que esa autonomía se exprese en cumplimiento verdadero de los fines municipales, y se complete y depure con la responsabilidad.

Debe suprimirse, para los municipios, toda función de intermediación en la política general electoral.

Deben establecerse los procedimientos de iniciativa, referéndum y revocación en todas las administraciones municipales de la República”.

Los ejes de la iniciativa eran: “Primero. Determinación de las bases generales, positivas y negativas, que señalan la competencia propia del Municipio. Así, el Municipio podrá estar en aptitud de establecer su propio estatuto conforme a su mejor tradición y a sus peculiares características y necesidades, pudiendo optar entre diversos sistemas técnicos que se ajusten al texto constitucional y a los preceptos de su Ley Orgánica; podrá igualmente, determinar el campo que deba ser cubierto por los servicios públicos y en ningún caso podrá ser utilizado como engranaje de una maquinaria política del Estado o de la Federación, con lo que se evitará el motivo más constante que ha habido para engendrar la sujeción y la corrupción del Gobierno Municipal. “Segundo. Establecimiento de un régimen hacendario que es indispensable para asegurar la verdadera autonomía del Municipio. En el texto constitucional quedarán solamente señalados los mínimos de competencia fiscal del Municipio, a reserva de que posteriormente se establezca, como es debido, un régimen para delimitar y armonizar la competencia fiscal de los propios municipios, de los Estados y de la Federación. Simultáneamente, se garantizan la vigilancia de la comunidad municipal sobre el manejo de la hacienda del Municipio y la responsabilidad del ayuntamiento ante la propia comunidad municipal en relación con la hacienda del Municipio. “Tercero. Determinación de las seguridades mínimas y de las instituciones mejores de la democracia municipal para lograr la mayor pureza y efectividad de la intervención de la comunidad en la vida pública del Municipio”.

En consecuencia, la propuesta de reforma preveía lo siguiente: Democracia electoral: se establecía que la Ley Orgánica Municipal reglamentaría el sistema electoral del Municipio sobre las bases del padrón permanente, la representación proporcional y el establecimiento de recursos jurisdiccionales para garantizar la pureza y el respeto del sufragio. Democracia directa: se establecía el régimen del Consejo abierto para los municipios que tuvieran menos de dos mil habitantes y, para todos los municipios, la iniciativa, el referéndum y la revocación.

Voto a la mujer: se propuso que en las votaciones municipales, la mujer tendría el derecho del voto en las mismas condiciones que el hombre.

Publicidad de las cuentas: se previó que la Ley Orgánica Municipal reglamentaría el régimen de publicidad, glosa y comprobación de las cuentas municipales, las condiciones para adquisición y disposición de los bienes propios y comunes del municipio, y para el aprovechamiento y gravamen de los propios, y los límites y condiciones de contratación de empréstitos municipales

Hacienda pública: se establecía que los municipios administrarían su hacienda con independencia de las autoridades del Estado; que correspondía al Municipio el aprovechamiento de sus bienes propios, la determinación de los ingresos por concepto de tasas y derechos por la presta-

ción de servicios públicos; la percepción del impuesto territorial sobre las bases que establezca la Legislatura; y demás impuestos o derechos que la Legislatura local señale, así como una participación no inferior al veinte y al cinco por ciento, respectivamente, en los impuestos especiales del Estado y de la Federación que sean recaudados en el Municipio o de fuentes situadas dentro de su territorio.

Reglamentación: se preveía que los municipios podían establecer su propio estatuto, así como ordenanzas de policía y buen gobierno, las que reglamenten los servicios públicos y las relativas a su hacienda; y también que podrían adquirir y administrar los bienes inmuebles y derechos reales requeridos para los fines de su institución.

Imparcialidad en las elecciones: se proponía que en ningún caso los municipios tendrán participación o injerencia en los procesos electorales del Estado o de la Federación.

Competencia sobre la fuerza pública: se preveía que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrían el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente.

Conflictos competenciales: se proponía que en caso de conflicto entre el Estado y el municipio por razones de competencia fiscal o de cualquier otro orden, conocería de él el Juzgado de Distrito correspondiente, en el juicio sumario, y la resolución sería apelable ante el Tribunal de Circuito competente.

La reforma en materia de municipio libre es de tal relevancia, que muchas de sus disposiciones no se han puesto en práctica hasta el día de hoy. No obstante, algunas propuestas fueron incorporadas gradualmente por sucesivas reformas constitucionales:

La reforma constitucional publicada en el DOF el 12 de febrero de 1947 estableció el voto de las mujeres a nivel municipal en igualdad de condiciones que los varones.

La reforma constitucional publicada en el DOF el 6 de febrero de 1976 preveía la planeación y regulación conjunta y coordinada de dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas.

La reforma constitucional publicada en el DOF el 6 de diciembre de 1977, estableció la representación proporcional, pero no incorporó los mecanismos de democracia directa.

La reforma constitucional publicada en el DOF el 3 de febrero de 1983 incluyó: diversas previsiones sobre la hacienda pública municipal; la facultad reglamentaria para expedir bandos de policía y buen gobierno y la competencia sobre la fuerza pública, o sea que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente.

Ley del Registro Nacional Ciudadano

La quinta iniciativa fue presentada por los diputados Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía, Aquiles Elorduy y Juan Gutiérrez Lascuráin, el 7 de octubre de 1947. Esta iniciativa creaba el Registro Nacional Ciudadano.

Ya desde el Programa Mínimo de Acción Política se postulaba la necesaria imparcialidad del gobierno y sus órganos en lo relativo a los procesos electorales: “La condición mínima requerida para que pueda existir la acción electoral como base de la formación de un gobierno legítimo, y como expresión jurídica de la voluntad popular, es la imparcialidad del gobierno, de sus órganos, de sus funcionarios y de las instituciones que él cree o dirija”.

La exposición de motivos señalaba las deficiencias, en materia de padrón electoral que presentaba la Ley Electoral Federal, Reglamentaria de los Artículos 36, fracción I, parte Anal, 60, 74,

fracción I, y 97, en su parte conducente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 7 de enero de 1946. En consecuencia se precisaba que era necesario crear “un Registro Nacional Ciudadano que de un modo permanente, por los medios técnicos adecuados con las debidas facilidades de clasificación y de tabulación, incluya en sus cuadros a todos los que tienen la capacidad y la responsabilidad de la ciudadanía y, con independencia de toda elección concreta, imparcialmente y con eficacia esté siempre en posibilidad de proporcionar las listas electorales, que son requisito indispensable para la emisión del voto”.

La iniciativa preveía que la Secretaría de Gobernación organizaría el Registro Nacional Ciudadano y se establecían los requisitos que deberían tener quienes aspiraban a ser director del Registro, así como los jefes de las oficinas en la capital de cada entidad federativa. La Ley establecía la obligación de inscribirse en el Registro Nacional Ciudadano para todos los mexicanos, hombre y mujeres, dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que cumplan veintiún años si son solteros, o de que contraigan matrimonio, si son mayores de dieciocho años y menores de veintiún. Debe señalarse que la Ley electoral de 1947 establecía que la inscripción en el registro de votantes sería un derecho, más no una obligación.

La inscripción en el registro sería en fichas individuales, numeradas serialmente y contendría los siguientes datos, que también deberían contenerse en la credencial ciudadana: nombre y apellidos paterno y materno, lugar y fecha de su nacimiento, domicilio, profesión u oficio, ocupación, estado civil, si sabe leer y escribir, si ha sido suspendido por sentencia en el ejercicio de sus derechos políticos, si tiene la nacionalidad mexicana por nacimiento o por naturalización, firma y, en su defecto huella digital y retrato. Además de ser un documento para votar, la credencial también tendría efectos como cédula de identidad.

La iniciativa establecía el derecho a recurrir ante la Dirección General del Registro en los casos en que se diera la negativa a inscribir a un ciudadano o a tomar nota de los cambios que deben hacerle constar en la inscripción y en la credencial, así como la no inclusión en los padrones electorales de un ciudadano inscrito en el Registro, o la inclusión indebida de ciudadanos que no deban aparecer en los padrones.

También se establecía multa o pena de prisión en los siguientes casos: cuando no se cumpliera la obligación de inscribirse en el padrón y cuando no se notificara el cambio de domicilio, cuando se suplantara a otra persona para obtener una credencial, para quien sin ser funcionario falsificara una credencial, para quien alterara el padrón, para el funcionario que negara el valor probatorio de la credencial, al funcionario o empleado federal, local o municipal, que falsificara o alterara una credencial ciudadana y al funcionario o empleado del Registro Nacional Ciudadano que hiciera en el Registro, deliberadamente, una inscripción falsa, o deliberadamente también, expidiera certificaciones con datos falsos u omitiera nombres.

Esta reforma de gran trascendencia tardaría décadas en ser implementada parcialmente con la reforma electoral de 1993. Fue incluso necesario que el gobierno panista de Baja California demostrara que la credencial para votar con fotografía era técnica y económicamente viable en la elección de 1991 para dar ejemplo a la federación de que se podía implementar este tipo de identificación.

Reformas a la Ley Orgánica del Banco de México

La primera iniciativa reformaba diversos artículos de la Ley Orgánica del Banco de México, del 26 de abril de 1941 (publicada en el DOF el 31 de mayo de 1941) y fue presentada en la sesión del 22 de octubre. El punto de partida de la propuesta es que la “La Ley Orgánica del Banco de México, de 26 de abril de 1941, modificada por diversos decretos de 31 de diciembre de 1941, 14 de enero y 24 de agosto de 1942, 26 de diciembre de 1945 y 30 de diciembre de 1947, es inadecuada y, en vez de continuar la línea de gradual, perseverante perfeccionamiento que leyes anteriores

como la de 28 de agosto de 1936 habían procurado, debilita la autonomía del banco que es esencial y tuerce y empobrece, con grave peligro, las normas de su funcionamiento”.

La reforma planteaba los siguientes objetivos:

Completar y dar sentido al texto que la ley en vigor mutiló, así como puntualizar los términos en que debe estar constituida la reserva monetaria, impedir que pueda ponerse en grave riesgo la reserva en cuanto esté constituida por divisas cuyo valor está sujeto a decisiones o emergencias ajenas, y establecer una regla básica de prudencia, para la valuación de partes esenciales del patrimonio del banco.

Ordenar y jerarquizar mejor las operaciones del banco, para señalar los marcos y condiciones de objeto, plazo y garantías de las operaciones y para impedir que pueda hacerse de la creación de moneda un simple recurso presupuestal o para financiar empresas aventuradas y sin substancia.

Garantizar la seriedad, la libertad y la responsabilidad del banco como institución autónoma, la posición del consejo como su órgano básico de funcionamiento, y la veracidad y suficiencia de las informaciones por las que la opinión pública debe estimar la situación y la conducta del banco.

Ley que crea la Comisión de Estudio del Seguro Social

La iniciativa que creaba la Comisión de Estudio del Seguro Social fue presentada el 27 de octubre. La problemática a la que atendía eran los errores o deficiencias en la ejecución y administración de la ley que creó el Seguro Social y los errores y deficiencias de la propia ley,⁴⁸ la cual fue publicada en el DOF el 19 de enero de 1943.

Algunas de las preguntas fundamentales planteadas en la exposición de motivos derivaban de la necesidad de replantear un nuevo modelo de seguridad social que vaya más allá del modelo bismarckiano bajo el cual fue creado: ¿Ha de subsistir la limitación del campo de asegurados incluidos [sic.] en el sistema o debe extenderse ese campo, y en qué términos y con qué condiciones, hasta alcanzar la universalidad que para el Seguro Social se ha propuesto en algunas de las tesis más fundadas sobre el particular. ¿Como [sic.] hacer posible, en nuestra realidad, la extensión del seguro, por ejemplo, a la población rural especialmente necesitada; pero que se haya colocada en condiciones tan peculiares en México? ¿Con qué ritmo debe hacerse la extensión del campo del seguro y hasta qué punto esa extensión ha de confiarse, para la afiliación y para la administración y prestación de los servicios, a cajas regionales o a cajas especiales integradas por los mismos interesados y por ellos administradas, con la intervención del Instituto, limitada a la vigilancia y a la exigencia de los mínimos de beneficio señalados por la ley?

Otras cuestiones se referían a los riesgos y la cobertura del seguro social: ¿cuáles han de ser los riesgos cubiertos por el Seguro y cuál la posibilidad de amparar, según se ha preconizado como ideal de la institución, todos los riesgos que extingan o reduzcan la capacidad de trabajo y de ganancia del asegurado o aumenten sus cargos familiares? ¿El Seguro ha de cubrir a los beneficiados los mínimos indispensables para la vida, independientemente de la cotización del asegurado, o ha de mantener solamente beneficios que correspondan al monto de esa cotización? ¿Son correctas las estimaciones actuariales sobre las que hoy basa el Seguro Social su trabajo?

Por último, hay preguntas que se referían a la prestación directa o única de servicios: ¿debe el Seguro encargarse de la prestación directa de servicios, como se ha venido haciendo por lo que respecta a enfermedades, y esa prestación ha de ser confiada a una organización burocrática y cerrada que el propio Instituto cree y mantenga, suscitando con ello gravísimos problemas de servicio y consecuencias sociales de trascendencia, o, en caso de mantenerse la tesis de la prestación de servicios, deben dejarse estos a las cajas especiales que organicen y manejen los asegurados mismos, o debe establecerse un plan de libre elección médica; o reemplazarse el servicio por pa-

gos en efectivo, o dejarse pendiente el riesgo de enfermedad para ser atendido por otros caminos a fin de dar más viabilidad al Seguro Social y de hacer más fácil su extensión a todos los que de él necesitan?

Estas cuestiones fundamentales se han planteado de manera recurrente a lo largo de la historia del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y han motivado diversas normas y adecuaciones al modelo original, ya que: “De la concepción de los riesgos que ha de cubrir, la extensión del campo de asegurados, de los beneficios que deban impartirse, del sistema financiero que ha de ser adoptado, dependerá el concepto de amplitud o de restricción que haya de darse, por ejemplo, a las demandas sobre prestaciones otorgadas en los contratos de trabajo en relación con los capítulos cubiertos por el Seguro Social. De ese concepto básico de la seguridad, depende la posibilidad de la transferencia de las cuotas...”

La iniciativa proponía crear una Comisión no partidista, de carácter técnico, con amplitud de facultades de investigación y de estudio, que sea asistida por técnicos de reconocida competencia y que no estuviera vinculada a los intereses inmediatos de la administración pública, para inspirada por el deseo de conocer la verdad, de indagar los problemas y las posibilidades del Seguro Social, así como de orientar técnicamente a la administración del Seguro.

Con la Ley se establecía la Comisión de Estudio del Seguro Social, con objetivos como: el examen de la situación financiera, condiciones de administración y funcionamiento y los resultados del IMSS; análisis de la experiencia obtenida de la aplicación de la Ley y de los reglamentos, en lo que se refiere a los riesgos cubiertos y a los beneficios que éste debe impartir, a las bases actuariales y al régimen financiero de la institución, a la organización de la misma y a los términos y condiciones de su gestión; la recomendación de las medidas de corrección y de las modificaciones legales o administrativas que considere adecuadas.

La Comisión estaría integrada por cinco vocales designados por el Presidente de la República, con un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario General y un Tesorero seleccionado de una terna propuesta por el Instituto de Contadores Públicos Titulados. Su duración sería desde la publicación de la Ley hasta el 1 de septiembre de 1949.

La Comisión podía: revisar todos los libros contables, comprobantes, contratos y presupuestos, estadísticas, datos actuariales, libros de actas y archivos del IMSS y de todas sus oficinas y dependencias; citar a comparecer a los funcionarios y empleados del Instituto; pedir o recibir informes o testimonios de personas; contratar servicios técnicos, formular su propio reglamento y presupuesto. Los trabajos de la Comisión serían públicos y al terminar sus trabajos enviaría sus archivos a la Biblioteca del Congreso.

Nueva Ley Electoral

En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Electoral de Poderes Federales se postulaba que un sistema electoral que garantice la autenticidad de la representación debe estar organizado sobre las siguientes bases: creación y funcionamiento permanente de un registro ciudadano, concebido no como un censo circunstancial, sino como un servicio público esencial para el ejercicio de la ciudadanía y para todos los procedimientos relacionados con el sufragio, debiendo estar este registro rodeado de garantías que impidan la falsificación o las deficiencias culpables; establecimiento de un órgano especializado, responsable, imparcial, plenamente protegido para cumplir las funciones que le encomienda la ley, que tenga a su cargo la gestión y conservación del registro ciudadano, la vigilancia de la formación y el funcionamiento de los partidos políticos, la organización y prestación del servicio público electoral, la tramitación de los recursos administrativos de garantía para los derechos ciudadanos o de los partidos, la vigilancia de las elecciones y el cómputo objetivo de los votos; establecimiento de un conjunto de recursos y garantías procesales que en cada etapa del proceso electoral, permitan impedir o reprimir abusos y corregir errores, bien sea acudiendo los

ofendidos a una instancia superior administrativa, o reclamando la intervención del poder judicial dentro de sus funciones normales de declaración y protección del derecho; determinación de las normas objetivas que han de regir la resolución inapelable relativa a la calificación de las elecciones, y previsión de la forma de integrar el órgano o tribunal de tipo jurisdiccional, encargado de tal calificación; reglamentación de un régimen de partidos políticos que garantice la autenticidad de éstos, determine su competencia, sus medios jurídicos de acción, y su responsabilidad, y les dé protección eficaz, haciéndolos instrumentos técnicos de acción ciudadana y colaboradores permanentes en el funcionamiento real de las instituciones jurídico-políticas constitucionales, proscribiendo las simulaciones de partidos y la innoble figura del partido oficial”.

La exposición de motivos señalaba que la legislación vigente tenía entre sus principales carencias: deficiencias en cuanto a las instituciones que garanticen la autenticidad de la representación o que las deforma a tal punto que las vuelve prácticamente inoperantes; no se concibe el registro ciudadano como un servicio público de carácter permanente, sino como un censo circunstancial; los organismos electorales no pueden llegar a tener la especialización, imparcialidad y responsabilidad que requiere el buen manejo de un servicio electoral ágil y verídico; se limitan las garantías técnicas del proceso electoral a un conjunto de sanciones formalmente severas, pero de imposible aplicación práctica, y a una acción de nulidad que sólo se abre en la última etapa de dicho proceso, y cuya estimación se deja a los Colegios Electorales que, al conocer de las irregularidades ante ellos reclamadas, se convierten en jueces y partes, simultáneamente, incapaces para definir el derecho con justicia objetiva e imparcial; los partidos políticos se consideran como clubes electorales, sin crear para ellos un estatuto orgánico.

La iniciativa se apoyaba en tres pilares fundamentales: “a) el reconocimiento de que el proceso electoral, como queda dicho, es un servicio público de capital importancia para la vida del país y debe ser atendido por órganos especializados, autónomos y con responsabilidad precisa y directa; b) la necesidad de contar con un padrón ciudadano permanente, técnicamente formado y conservado, sin vinculación con el interés inmediato de una elección; c) la creación de un sistemático conjunto de recursos y garantías procesales que con la mayor eficacia permitan enmendar los errores o los abusos y que en lo posible, impidan la violencia o el fraude o les quiten eficacia”.

La nueva Ley Electoral de Poderes Federales representó para su tiempo una de las propuestas más vanguardistas surgida de la primera legislatura con parlamentarios de Acción Nacional, y es sin duda un referente en materia de diseño institucional. Esta Ley incorporó las propuestas de la Ley del Registro Nacional Ciudadano presentada el 7 de octubre de 1947.

Debido a las limitaciones de espacio es materialmente imposible abarcar todos los aspectos de la propuesta, pero se pueden destacar, por su carácter innovador, las siguientes aportaciones:

Se consideraba como indignos de ser electos: a quien haya sido condenado por alguno de los delitos previstos en el párrafo tercero del artículo 22 constitucional;⁶³ por alguno de los delitos de violación de los derechos de humanidad en prisioneros, rehenes o heridos; coalición de funcionarios, peculado, concusión o lenocinio; por algún otro delito que, conforme a la ley aplicable, amerite la pérdida o suspensión de derechos políticos.

Nadie podía ser privado de sus derechos de elector o elegible, ni declarado en suspenso en el ejercicio de esos derechos, ni en cualquier otra forma obstaculizada para ejercerlos, por causas que impliquen discriminación debida a motivos raciales, políticos, económicos o religiosos.

Se establecían como organismos y como funcionarios administrativos electorales: el Consejo Federal del Sufragio, los Secretarios Ejecutivos del Consejo, de las Comisiones Locales Electorales y de los Comités Distritales, así como los delegados de esos organismos y los Secretarios de Actas.

Se establecían como organismos electorales ciudadanos: las Comisiones Locales electorales, los Comités Distritales y las Mesas Directivas de las casillas.

El Consejo Federal y los demás organismos electorales, disfrutarían de franquicia postal y telegráfica para todas sus comunicaciones de carácter oficial y podrán hacer insertar sin costo en el “Diario Oficial” de la Federación y en los períodos oficiales de los Estados, las comunicaciones oficiales que deban hacer públicas.

El Consejo Federal del Sufragio sería permanente y estaría integrado por tres miembros propietarios y tres suplentes designados por el Presidente de la República.

Los miembros del Consejo deberían ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos, mayores de 35 y menores de 65 años de edad, de probidad reconocida y de recto e informado criterio, que no hayan desempeñado en los tres años anteriores a su designación puestos de elección popular, ni empleos o cargos públicos de la Federación o de los Estados, ni puestos, encargos o comisiones en las empresas económicas que dependan del Estado o en las que éste tenga interés dominante.

Los miembros del Consejo no podían ser electos ni desempeñar, mientras formen parte de éste, otro cargo oficial de la Federación, de los Estados o de los Municipios.

Entre otras funciones, el Consejo debía: llevar el registro de los partidos políticos nacionales y vigilar su funcionamiento; cuidar de la eficaz organización y del buen funcionamiento del Registro Nacional Ciudadano intervenir en la preparación y realización de los actos electorales; hacer objetivamente el cómputo general de los votos que se obtengan en la República, investigar cualquier hecho relacionado con el proceso electoral, dar cuenta de su gestión y del ejercicio de su presupuesto al Congreso de la Unión, por conducto del Ejecutivo, a más tardar el día primero de octubre de cada año, y publicar ese informe.

Las Comisiones Locales Electorales se instalarían como órganos auxiliares en cada una de las entidades federativas y estarían conformadas por tres miembros propietarios y tres suplentes. Tendrán un Secretario Ejecutivo y un Secretario de Actas, designados por el Consejo Federal del Sufragio.

Entre otras funciones, las Comisiones deberían: hacer objetivamente el cómputo de los votos que se obtengan en toda la Entidad en elección de senadores; publicar el resultado y dar cuenta de su gestión al Consejo Federal, a más tardar 10 días después de que se hayan efectuado los cómputos correspondientes a las elecciones efectuadas en su jurisdicción.

En cada Distrito Electoral se establecería un Comité Distrital Electoral cuyos miembros serían designados por el Consejo Federal.

El Consejo Federal designaría por mayoría de votos a su Secretario General Ejecutivo y, a propuesta en terna de éste, a los Secretarios Ejecutivos de las Comisiones Locales Electorales y, en su caso, de los Comités.

Los Secretarios Ejecutivos deberían, entre otras cosas: cuidar de la eficaz ejecución de las resoluciones del Consejo; tener a sus órdenes a los Secretarios Ejecutivos de las Comisiones Locales y de los Comités Distritales; llevar la contabilidad del presupuesto del Consejo; tener a su cargo la organización y el funcionamiento del Registro Nacional Ciudadano.

Las Mesas Directivas de las casillas estarían integradas por un Presidente, un Vocal y dos Escrutadores, y por 4 suplentes, así como por un Secretario y su suplente que deberían: ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos, con modo honesto de vivir e inscritos en el Padrón Electoral del Distrito; saber leer y escribir; no ser funcionarios o empleados de la Federación, del Estado o del Municipio; no ser funcionarios ni empleados de las empresas económicas que dependen del Estado o en las que éste tenga interés dominante; no haber sido condenados por sentencia Arme a

sufrir pena corporal, ni estar sujetos a proceso que se hubiere iniciado con anticipación a su nombramiento; no ser propietarios ni empleados de cantinas o centros de vicio.

Se dividía la República en distritos electorales, y éstos en secciones electorales, sobre la base del último censo general de población.

Se preveía que más tardar el 10 de enero del año en que deban efectuarse elecciones ordinarias, el Consejo Federal del Sufragio hará y notificará a los partidos políticos nacionales, la designación de los miembros que deban integrar las comisiones locales electorales. Los partidos podrían objetar esas designaciones cuando los nombrados no reunieran los requisitos de ley.

A más tardar el 10 de junio, el Comité Distrital señalaría la ubicación precisa de cada una de las casillas, las cuales no podrían ser instaladas en edificios o en oficinas públicas de la Federación, de los Estados o de los Municipios, ni en locales en que haya oficinas de los partidos o agrupaciones políticas, o de asociaciones de trabajadores o empresarios, ni en iglesias o asociaciones religiosas, ni en las casas habitación de empleados o funcionarios públicos, ni en los edificios de fábricas o haciendas, ni en locales en que existan cantinas o centros de vicio o se expendan bebidas embriagantes.

Se establecían los plazos para el registro de candidatos, así como la posibilidad de objetarlos ante el Consejo.

Para la instalación de las casillas se establecían los siguientes elementos: instructivos que indicaran las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios de la casilla y la forma en que deben ser resueltos los problemas que con mayor frecuencia se planteen en la elección; formularios de actas de instalación, votación y escrutinio; boletas para la votación, en número igual al de electores inscritos en el padrón electoral; ánforas para la elección y artículos de escritorio.

Se establecía con todo detalle el proceso para la instalación de las casillas señalando las actas que deberían levantarse, así como el proceso para recibir los sufragios, el cierre de la votación, el procedimiento para realizar el escrutinio y la integración del expediente electoral que contendría: el padrón de la sección; los paquetes separados de las boletas; las protestas presentadas y las actas de instalación, votación y escrutinio.

Se establecían los procedimientos y las reglas para realizar los cómputos generales ante el Comité Distrital, la Comisión Local y el Consejo Federal del Sufragio.

Se preveía la posibilidad de realizar elecciones suplementarias ordenadas por los Comités Distritales o por las Comisiones Locales.

Se establecían diferentes garantías y restricciones para la realización de la jornada electoral y se contemplaba que en los casos en que la Ley no estableciera recurso especial o reclamación contra actos de funcionarios u organismos, se podría recurrir ante el organismo jerárquico superior.

Se establecían las reglas a las que se sujetaría la propaganda electoral.

Se contemplaba un capítulo especial de sanciones, en casos como: negativa de funcionarios del Registro a inscribir a un elector o a expedir una credencial; a los funcionarios que no ordenen la remoción o destrucción de propaganda electoral en edificios públicos; a quien sin ser funcionario destruya o trate de impedir la distribución de propaganda electoral; a quienes ordenen o ejecuten la detención de funcionarios electorales; a los funcionarios del Registro que se nieguen a entregar copia del padrón a los partidos políticos; a quienes promuevan desorden en las casillas; a quien suplante a otra persona para obtener una credencial; al que oculte o destruya un expediente electoral; a los funcionarios que introduzcan o permitan que se introduzcan de forma indebida votos en las ánforas (urnas)

Nueva Ley de Partidos Políticos

En la exposición de motivos se postula que los partidos políticos “tienen por objeto organizar de modo permanente el cumplimiento del deber político de los ciudadanos, asegurar eficazmente la participación responsable que en un verdadero régimen democrático corresponde al pueblo en el gobierno y que no se agota en la elección ni solamente en ella se expresa”.

“Los auténticos partidos políticos son la técnica, la práctica, la vida misma de la democracia... Son ellos los que organizan a la ciudadanía en torno de principios y programas definidos libremente y con responsabilidad, los que reforman el espíritu ciudadano así como el carácter de los hombres públicos, los que hacen posible la existencia de una opinión pública organizada e ilustrada, los que impiden o anulan la acción de propagandas desorientadoras o perversas, el influjo subrepticio de grupos irresponsables o de inconfesables intereses, las autopostulaciones caudillistas, la venalidad, la coacción ilegítima, el indebido empleo de los recursos del Poder; son ellos los que destacan ante el electorado a los hombres que más han servido a su pueblo, y que mejor expresan las aspiraciones legítimas de la Nación, a fin de que la voluntad popular decida con conocimiento de causa sobre programas y gobernantes. Y luego son ellos también los que vigilan y exigen, dentro de los cauces legales, el cumplimiento de los programas aprobados, y cuidan de que los funcionarios designados mediante el sufragio, ajusten su actuación en todo momento a las exigencias del bien común”.

La iniciativa presentada reconoce “la libertad a los ciudadanos para constituir partidos políticos en las diversas formas concretas de organización que ellos adopten, con tal de que esas formas queden comprendidas dentro de los amplios lineamientos que determina la propia iniciativa, con miras a garantizar la autenticidad de los partidos, su independencia, su estructura y funcionamiento democráticos, su legalidad, su permanencia y eficacia en la gestión del bien público”.

Algunas de las principales aportaciones de la Ley eran: Se define a los partidos políticos como “agrupaciones voluntarias, democráticas y permanentes de ciudadanos para sostener un ideario político, orientar la opinión pública y organizar la actividad ciudadana”.

Se prevé que la afiliación a los partidos es individual y que nadie puede ser compelido a afiliarse a un Partido ni a permanecer en él.

Se prevé que el ideario y los programas no contendrán declaración alguna que proponga el empleo de la violencia como medio para reformar el orden jurídico-social; no postularán discriminación entre los mexicanos por razón alguna; ni podrán proponer como objetivo del Partido la supresión de las libertades.

Con respecto a las estructuras de los partidos se establecía que: todos los miembros activos tendrían derecho a participar personalmente o por medio de representaciones o delegaciones; los órganos directivos del partido serían designados por elección directa o indirecta; los candidatos del Partido a puestos de elección popular deberían ser designados en convenciones; los nombramientos para integrar los órganos de dirección del Partido serían revocables; los órganos de dirección del Partido serían responsables ante el propio Partido.

Se establecía que los partidos políticos nacionales no podrían recibir directa ni indirectamente subsidios, cuotas, donativos o ayuda económica de cualquier clase, del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados, de los Municipios, de las agencias u organismos descentralizados de éstos, de las empresas de economía mixta, ni de cualquiera otras en que el Estado o los Municipios tengan participación.

Para constituir un partido político se debía realizar una asamblea con al menos 1,000 ciudadanos, obteniendo el registro condicionado por un año para lograr tener como mínimo 30,000 miembros activos en el País, con centros en 20 de las entidades federativas, y con más de 1,000

miembros activos en cada una de las entidades.

Las autoridades no tendrían en el régimen interior de los Partidos, otra intervención que la expresamente señalada por la Ley respecto del Consejo Federal del Sufragio.

El registro de un partido político nacional será cancelado por el Consejo Federal del Sufragio: cuando el partido se disuelva; cuando transcurrieren tres años sin que el partido celebre las asambleas o convenciones regionales; cuando el partido haya dejado de publicar por 3 meses consecutivos su órgano de publicidad

Se establecía tajantemente que al funcionario o empleado público que diera y u ordenara que se dieran cuotas, donativos, subsidios o ayuda económica a un partido político nacional se le impondría la de destitución del cargo y la de multa hasta de \$5,000.00 a juicio del Juez, según la categoría del delincuente y el importe de la entrega hecha al partido.

La defensa en el Colegio Electoral

Las elecciones federales del 7 de julio de 1946 fueron un fraude brutal que escamoteó la libre voluntad ciudadana, con actos de represión típicos del régimen.⁶⁷ Manuel Gómez Morin defendió su triunfo en el distrito II de Parral en el Colegio Electoral, que vergonzantemente centró su negativa en la nacionalidad del fundador de Acción Nacional. En su alegato, del 29 de agosto de 1946 Gómez Morin manifestó:

“Amor a ¡a política”, mi “infortunado amor a la política”, decía el señor licenciado Santoyo. No señor licenciado Santoyo, aseguro a usted que no es amor a la política, es amor a México. Es amor a México donde mis hijos tendrán que vivir con los hijos de ustedes si los tienen, así lo espero, con todos los jóvenes mexicanos que están cada vez más ansiosos de que les demos una vida decorosa, abundante, limpia, libre; si estoy aquí, si desde hace siete años he considerado de mi deber intervenir en la política, es exclusivamente por eso, porque creo que la política es una obligación; porque creo que nadie debe desertar del deber político; porque creo que sólo se pondrá México en el camino auténtico de su salvación cuando todos entiendan la política como un deber sagrado de servicio y de limpieza. No es amor a la política, es amor a México. “... Hace tiempo que México está inficionado de palabras huecas, que han llegado ha perder toda connotación a fuerza de ser empleadas no como medio generoso de comunicación espiritual, sino como proyectiles que nos lanzamos los mexicanos unos contra otros. (Aplausos en las galerías). Entre esas palabras están éstas del léxico que infortunadamente todos usamos y malusamos constantemente desde hace tanto tiempo: Reaccionario, conservador, revolucionario, radical, derechas e izquierdas. Han llegado a significar solamente la postura transitoria de un hombre frente a un problema circunstancial y transitorio también del poder. ¿No hemos visto muchas veces que el llamado revolucionario hoy, aquí mismo, mañana se convierte en un contrarrevolucionario o en un reaccionario? Y no sería difícil citar los casos inversos, en que un odiado reaccionario pase a ser simplemente por postura política circunstancial, un respetable revolucionario, y hasta un radical de consideración.



“Necesitamos, como parte de la obra de saneamiento de la vida pública de México, todos nos importa y a la Nación también, empezar por limpiar desde nuestro léxico. ¡Conservador! Lo malo no es ser conservador; lo malo es lo que se quiere conservar, si es malo. Si lo que se quiere conservar es bueno, gran honor es ser conservador. ¡Revolucionario! Lo bueno o lo malo no es ser revolucionario; lo malo o lo bueno, estriba en los propósitos que se tengan al desear ardiente y aun violentamente, un cambio de la situación que prevalezca. En todos casos, lo importante no es la posición subjetiva; lo importante es la meta, el ideal que se persigue; es el blanco hacia el cual se proyectan la voluntad y la acción”.

Y más adelante agregó: “Las irregularidades cometidas en el proceso son innumerables, y éstas, como la Comisión lo reconoce, están perfectamente comprobadas; sobre ellas, sin embargo, queda claro el hecho de que abundó una votación indiscutible y que la mayoría de esa votación es favorable al candidato de Acción Nacional. Esta es la tesis”.

En su participación Anal Gómez Morin expresó algunas de las principales propuestas programáticas del PAN, en los siguientes términos: “Acción Nacional quiere que el campo de México tenga paz, tenga abundancia, porque Acción Nacional sabe que no es cierto que el campo de México esté fatalmente condenado a una vida de miseria, de angustias y de inseguridad; Acción Nacional sabe que en estos dos millones de kilómetros cuadrados que forman nuestro admirable y amado Territorio, no veintidós, sino sesenta millones de habitantes, podrían llevar una vida incomparablemente superior en todos sentidos a la vida actual, que ustedes, como yo, lamentamos, de los campesinos mexicanos. Acción Nacional quiere que haya crédito agrícola barato, eficaz, al alcance de todo campesino honrado quiere que pueda realizarse -citaré a mi compañero González Luna- ese abrazo de señorío entre el hombre y la tierra, sin el cual nunca podrá resolverse el primero y más importante de los problemas de una nación, que es el problema de fecundar su tierra.

“Acción Nacional sabe que está pendiente una gran obra de reforma social. ¿Cómo no ha de saberlo si todos los días tropezamos con la miseria en todos los rumbos de México? Sabe también que esta reforma social se puede y se debe realizar, y que está a nuestro alcance realizarla, con

una sola condición: la de que pongamos en la tarea, amor, conocimiento y

limpieza; no subordinando el cumplimiento de esta tarea esencial y básica a intereses personales o de facción. “Acción Nacional quiere que haya un régimen de seguridad social, completo, autónomo, universal, eficaz y obligatorio. ¿Por qué hemos de quedarnos en esta simulación que es actualmente el Seguro Social, si podemos perfeccionarlo, mejorarlo y hacerlo que venga a resolver algunos de los más angustiosos problemas de nuestro país? Acción Nacional” quiere que haya un amplio, anchísimo sistema educativo para México. Y lo podemos realizar, está en nuestra mano hacerlo. “Eso reclama también solamente las mismas tres cualidades que el cumplimiento de cualquiera otro programa de acción política: limpieza, amor y conocimiento. Reclama, sobre todo, libertad, libertad que desde hace años, por un infortunado error, no existe.

“Acción Nacional quiere que haya responsabilidad en la vida pública, que quienes manejan los dineros y los asuntos -más importantes que los dineros- de la nación, rindan cuentas de su manejo; y lo podemos obtener a condición, a condición de que esta Representación sea representación genuina del pueblo; de que quienes están aquí, no deban su permanencia en esta Asamblea al favor de un compadre o un amigo, sino al voto auténtico y verdadero del pueblo. “Acción Nacional quiere que haya una ciudadanía, y lo podemos lograr en el momento en que cada ciudadano mexicano sienta que ese acto mínimo de depositar el voto tiene para él la importancia capital de un sacramento, porque en el acto mismo de depositar el voto, está dando la orientación que, conforme a sus mejores designios, quiere poner en la vida de la patria.

“¡Esto es Acción Nacional! No la ridícula figura que se ha tratado hacer de ella. Si queremos realmente llegar a conclusiones útiles para México, adversas o favorables a los ideales, a los principios o a los programas que Acción Nacional propone, vamos a discutir esos programas, esos principios o anhelos, no algo que nada tiene que ver”.

Las elecciones de Parral fueron anuladas, de acuerdo a los resolutivos siguientes: “Primero. Son nulas las elecciones que para diputados al Congreso de la Unión se efectuaron, el domingo 7 de julio último, en el 2o. Distrito Electoral del Estado de Chihuahua. “Segundo. La Cámara de Diputados convocará a elecciones extraordinarias, por el mencionado Distrito, en su oportunidad”.

Conclusiones

El objetivo primario de la división de poderes es garantizar la libertad del ciudadano, evitando que una sola persona o institución tenga bajo su control todo el poder y funciones del Estado, lo que traería aparejada la disminución de libertades del gobernado y un menoscabo en su esfera pública.

La intromisión de un poder en la esfera de acción de otro -al margen de la ley- tendría consecuencias funestas en la vida institucional del Estado, falta de gobernabilidad, inestabilidad política, atraso económico, descontento social, etc.

Los contrapesos del poder público son necesarios para la sana convivencia política, económica y social de un Estado; sin éstos, es muy sencillo que un gobierno pase de ser democrático a totalitario en muy poco tiempo, la frontera que divide a uno del otro está conformada por una separación de poderes flexible, donde colaboran entre sí, sin invadir competencias y/o absorber facultades determinadas por la Constitución.

En nuestro sistema político contamos con una separación de poderes flexible que permite a los distintos poderes previstos en la Constitución interactuar de manera coordinada, siempre y cuando hagan uso de las facultades otorgadas constitucionalmente.

Existen en nuestra Constitución y en nuestro sistema político los medios necesarios para que el poder sea frenado por el propio poder. Nos hemos dado una serie de órganos constituciona-

les autónomos especializados y con facultades previstas en la Constitución, que frenan y acotan a los poderes tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que además de frenarlos trabajan con estos para mejorar el funcionamiento del Estado.

Ante la invasión de facultades o la intromisión en la esfera de acción de un poder sobre otro, contamos con la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en última instancia estudia e interpreta la Carta Magna y tiene la facultad de declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicho acto y mantener así el Estado de derecho.

Iniciativas Prioritarias del PAN en el Congreso de la Unión

Grupo Parlamentario del Partido Nacional¹

El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presenta esta síntesis de la Agenda Legislativa que impulsará durante los trabajos del Primer Periodo Ordinario del Primer Año de Ejercicio de la LXIII Legislatura. El documento que detalla puntualmente la totalidad de las propuestas que impulsarán los diputados federales del PAN será registrado oportunamente ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, como marcan la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento de la Cámara de Diputados.

Con la agenda legislativa que aquí presentamos los diputados panistas refrendamos nuestro compromiso con las grandes demandas de los mexicanos, y con nuestro proyecto de transformar a México para construir una patria más justa, digna y solidaria para los mexicanos. Esta lucha hoy es más urgente porque el gobierno actual perdió el rumbo y sus errores nos llevaron a una crisis económica, de inseguridad, de empobrecimiento y corrupción sin precedentes en este siglo.

Durante la reunión plenaria, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional aprobó que la Agenda Legislativa se estructurara en seis ejes temáticos y que incluyera un total de 43 iniciativas prioritarias. Combate total a la corrupción y fortalecimiento institucional (11 iniciativas). Crecimiento justo, duradero y sostenido (11 iniciativas). Justicia, derechos y convivencia nacional (9 iniciativas). Bienestar y seguridad social universal (4 iniciativas). Conocimiento y formación para la prosperidad (5 iniciativas). La nación sustentable (3 iniciativas).

Del total de iniciativas prioritarias, destacamos primeramente las cuatro más importantes:

Impulsaremos las iniciativas de legislación secundaria para concretar la plena operación del Sistema Nacional Anticorrupción, así como la legislación pendiente en materia de transparencia y rendición de cuentas. Combatiremos la corrupción hasta sus últimas consecuencias.

Haremos todos los esfuerzos legislativos y políticos para revertir la nociva reforma fiscal aprobada en 2014, particularmente, sus aspectos más negativos como fueron homologar la tasa del IVA en las regiones fronterizas, gravar las prestaciones para los trabajadores, establecer topes en los rubros deducibles, y eliminar el Régimen de Pequeños Contribuyentes. Decimos no a la crisis económica provocada por la voracidad fiscal del gobierno.

Impulsaremos las iniciativas que incrementen los niveles de seguridad pública para las familias mexicanas, entre otras, la que establezca las bases de un Plan Nacional de Prevención del Delito, la constitución de la Secretaría de Seguridad Interior, la que establezca el Instituto Nacional de Seguridad Pública y la que establezca el Centro Nacional de Denuncia y Atención Ciudadana. No podemos seguir esperando a un gobierno sin estrategia de seguridad mientras se desbordan los índices de los delitos que más lastiman a los mexicanos.

1 Revista Bien Común. Año XXI No. 246, septiembre del 2015. Págs. 5-10



Trabajaremos por la aprobación de un Presupuesto de Egresos que ponga orden al gasto, al déficit y al endeudamiento del actual gobierno sin dejar de atender las necesidades más urgentes de los mexicanos, y presentaremos las iniciativas que eviten el uso electoral de los programas sociales. La gestión pública no puede seguir con el derroche y la ineficiencia mientras crece la pobreza en las zonas más desatendidas del país.

El listado de iniciativas prioritarias conforme a los ejes temáticos aprobados por los diputados federales del PAN es la siguiente.

Combate total a la corrupción y fortalecimiento institucional

Expedir la Ley General que establezca las bases de operación del Sistema Nacional Anticorrupción, y que se apliquen en el orden local.

Reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de control interno del Ejecutivo Federal.

Adecuar las leyes de transparencia y acceso a la información pública gubernamental a la reforma constitucional en la materia.

Presentar iniciativas que hagan realidad los observatorios ciudadanos que permitan a las organizaciones de la sociedad civil y a los ciudadanos participar en el seguimiento de la gestión pública, y en el ejercicio de recursos públicos de los tres órdenes de gobierno.

Reformar las leyes orgánicas de los organismos públicos autónomos para establecer en ellos mecanismos claros de rendición de cuentas de sus actividades.

Expedir la ley que regule la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federa-

ción.

Presentar una iniciativa de Ley Reglamentaria del Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Propaganda Gubernamental, que regule el uso y gasto en comunicación social de los tres poderes de la Unión.

Reformar la Ley de Consulta Popular para garantizar el pleno derecho de los ciudadanos a la realización de una consulta popular y evitar que las consultas sean desechadas aduciendo una interpretación limitada y regresiva de sus fundamentos legales.

Presentar iniciativas de reforma para adecuar la normatividad electoral en los siguientes aspectos: Mejorar los mecanismos de designación de consejeros y jueces electorales para garantizar imparcialidad de los órganos. Dotar de certeza a la paridad de género en candidaturas. Sancionar la intervención de gobernantes de todos los órdenes en el ámbito federal, estatal y municipal con la nulidad del proceso electoral. Homologar los tiempos entre la aprobación de dictámenes de fiscalización del INE y los juicios electorales contra el rebase de topes de campaña.

Aprobar la ley reglamentaria al artículo 134 constitucional para garantizar la no intervención de gobiernos en procesos electorales, e impedir mecanismos ilícitos para publicidad gubernamental.

Reformar la LEGIPE a efecto de flexibilizar los mecanismos de designación de consejeros locales electorales, para que se valoren sus capacidades, pero también la buena fe y facilitar el acceso de los ciudadanos.

Establecer en la LEGIPE que la violación sistemática de sus disposiciones en tiempos no electorales y electorales como estrategia de promoción anticipada tenga por sanción la pérdida de registro del partido político que la cometa.

Crecimiento justo, duradero y sostenible

Presentar la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo, para que suba el salario mínimo.

Revertir la reforma hacendaria. Revertiremos la reforma hacendaria que ha frenado la inversión y la creación de empleos y propondremos un marco fiscal que tenga reglas sencillas de tributación, que impulse verdaderamente el sector productivo del país, que apoye a los ingresos de las familias, que termine con los privilegios fiscales, que contemple transparencia y rendición de cuentas y que fortalezca de manera efectiva la recaudación tributaria.

Reformar la Ley de Coordinación Fiscal para incrementar el presupuesto de los gobiernos locales.

Impulsar la aprobación de un paquete económico para el ejercicio fiscal 2016 que privilegie la eficiencia del gasto que realizan las dependencias y entidades del gobierno federal con base en las necesidades de inversión de programas que impulsen el desarrollo económico y el bienestar de la sociedad.

Impulsar una iniciativa con la cual se reformen la Ley General de Deuda y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para que el financiamiento público que solicita el Gobierno Federal sea discutido y aprobado bajo criterios técnicos y transparentes en el contexto del paquete económico y que no sea un ejercicio de simulación o un pretendido Presupuesto Base Cero.

Adicionar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para promover proyectos de inversión que se ejecuten con recursos plurianuales, a fin de implementar políticas de gasto redistributivas y con visión de largo plazo que coadyuve al crecimiento económico sostenido.

Reformar la Ley Federal de Hidrocarburos para derogar la disposición que impide que si baja el precio internacional del petróleo que también baje el precio de las gasolinas a los consumidores mexicanos.

Considerar en el Presupuesto de Egresos de la Federación las erogaciones y subsidios que permitan reducir las tarifas eléctricas de uso doméstico en las zonas donde el clima obligue al uso intensivo de sistemas de aire acondicionado.

Reformar la Ley Federal del Trabajo y la legislación en materia de seguridad social para fortalecer los mecanismos, apoyos y políticas de acceso al empleo de la mujer en condiciones de igualdad y equidad; que permitan eliminar las barreras a la entrada de las mujeres en el mercado laboral.

Impulsar desde la Cámara de Diputados la ratificación del Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Responsabilidades Familiares y se instrumenten políticas para combatir la discriminación laboral hacia las personas con responsabilidades familiares.

Promover la reforma integral del campo mexicano, que permita incidir en la competitividad y productiva agropecuaria, y en las condiciones necesarias para garantizar la seguridad alimentaria y revertir la pobreza que vive la población rural a fin de tener un sector rural más justo, productivo, rentable y sustentable.

Presentar la iniciativa de Ley de Almacenamiento Rural, para crear un ordenamiento legal que dé certeza jurídica en las transacciones comerciales de los productos agropecuarios, genere certidumbre a los agentes económicos del sector, y permita la incorporación de nuevos productos crediticios con el objetivo primordial de incrementar la productividad y calidad del agro nacional.

Justicia, derechos y convivencia nacional

Presentar las iniciativas que establezcan las bases de un Plan Nacional de Prevención del Delito y Protección Ciudadana, para abatir el crecimiento en los delitos que el actual gobierno no reconoce.

Revisar las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a efecto de fortalecer su integración, sus atribuciones y vigilar su correcto ejercicio, por ser el órgano encargado de vigilar su respeto y protección por las autoridades del Estado mexicano.

Facultar al Congreso de la Unión para expedir la legislación aplicable en materia de derechos de las víctimas.

Establecer en la Constitución la obligatoriedad de los procesos de profesionalización y desarrollo humano y social de las policías.

Reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para restablecer la Secretaría de Seguridad Interior, para unificar y fortalecer la capacidad operativa del Estado separada de las funciones de control político.

Proponer una Ley Reglamentaria del Uso Legítimo de la Fuerza Pública.

Presentar la iniciativa de Ley que constituya el Centro Nacional de Denuncia y Atención Ciudadana para dar seguridad y confianza al ciudadano que conozca de algún delito, dando seguridad a las víctimas y testigos.

Legislar para que los recursos destinados a proteger a la población migrante en territorio mexicano se ejerzan de manera responsable y se vinculen principalmente al servicio de la persona, para así dar la garantía a nuestros connacionales de que en su regreso a México, sea voluntario o por repatriación, las dependencias del Gobierno Federal los atenderán de manera digna, viendo

por su bienestar físico y psicológico.

Asegurar que las reformas que se aprueben en materia de seguridad pública no violenten el Pacto Federal ni despojen de sus facultades a los gobiernos estatales y municipales.

Analizar y modificar la minuta del Senado de la República sobre reforma política del Distrito Federal.

Bienestar y seguridad social universal

Impulsar la aprobación de la minuta de la Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

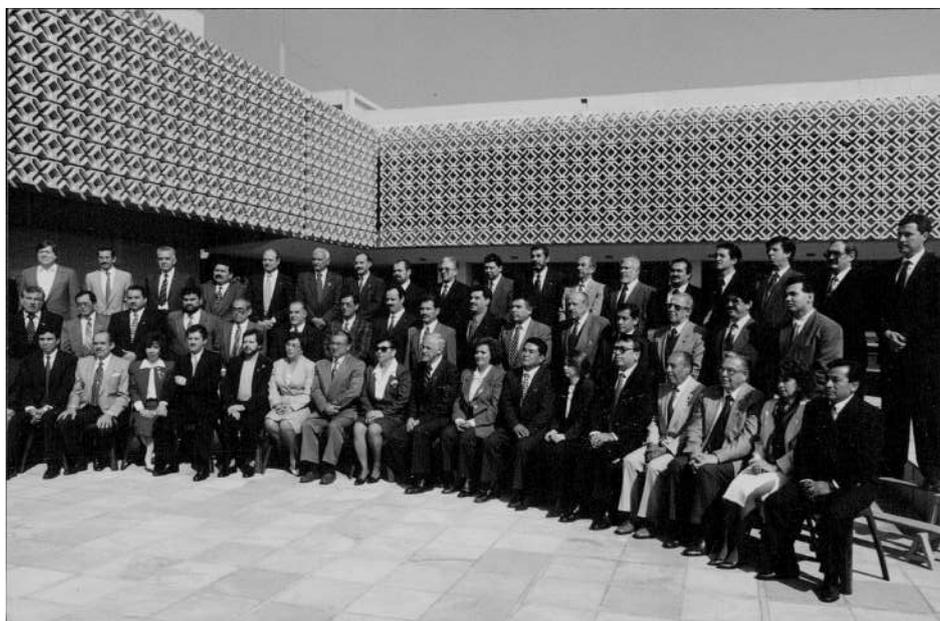
Incorporar en la Ley General de Desarrollo Social y en la demás legislación pertinente la protección estratégica de los programas sociales; que permita a los tres órdenes de gobierno institucionalizar y coordinar la política social, generar un padrón unificado de beneficiarios que evite duplicidades en apoyos y programas sociales; que establezca evaluaciones obligatorias permanentes y mecanismos de contraloría social, a fin de que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos destinados al desarrollo social se realicen bajo los principios de transparencia, eficacia y honradez.

Reformar la Ley General de Salud para establecer que el fomento a la profesionalización del personal técnico para la salud, es parte imprescindible de la promoción de las actividades para la formación de los recursos humanos para la salud. Establecer obligaciones para la evaluación del nivel de profesionalización del personal de salud y su congruencia con las prioridades, y retos del Sistema Nacional de Salud.

Adicionar la Ley General de Salud y las distintas leyes de las instituciones de seguridad social, para garantizar que la cobertura de los servicios de salud sea universal, en condiciones de portabilidad y convergencia, es decir, que puedan recibir en cualquier establecimiento de atención médica.

Conocimiento y formación para la prosperidad

Reformar la Ley General de Educación a fin de establecer como una atribución de las autoridades educativas el desarrollar e implementar programas y acciones para atender y erradicar las causas educativas del problema de deserción temporal y permanente de los educandos en los niveles de educación básica y media superior. Asimismo, presentar la iniciativa que garantice el acceso al nivel de educación media-superior.



Adicionar el artículo 3 y 25 de la Constitución a fin de establecer que la producción de conocimiento científico y tecnológico sea considerado una prioridad nacional.

Reformar la Ley de Coordinación Fiscal a fin de instituir, a través de los fondos del Ramo 33, el apoyo a la infraestructura tecnológica cuyo propósito sea el fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas locales y el acceso equitativo de las poblaciones desfavorecidas a las redes, medios y tecnologías de la sociedad de la información y conocimiento.

Reformar la Ley de Ciencia y Tecnología para reforzar y consolidar los Fondos Sectoriales previstos en la Ley, con el fin de apoyar proyectos de investigación aplicada de interés público y en temas estratégicos en las áreas de: salud, medio ambiente, agua, energía, comunicaciones, agricultura, forestal y pesca, desarrollo social y seguridad nacional.

Presentar una iniciativa para expedir la Ley para la Inclusión Digital Universal que regule lo dispuesto en el artículo 6° constitucional, apartado B, fracción primera. Asimismo, adicionar al artículo 6° constitucional el reconocimiento del derecho humano al libre acceso a la información y conocimiento; de las infraestructuras, medios tecnológicos y redes de conectividad y, garantizar la neutralidad de redes y libertad de expresión.

La nación sustentable

Impulsar la Ley General de Cambio Climático para cumplir con los objetivos de reducir la emisión de gases de efecto invernadero (GEI).

Retomar los trabajos y presentar una iniciativa a la Ley de Aguas Nacionales que garantice la sustentabilidad de los acuíferos.

Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Generales del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y de Asentamientos Humanos, con el objeto de proteger las zonas de recarga de los acuíferos, legislar sobre reutilización y tratamiento de aguas residuales, modernizar las disposiciones relativas a la disposición de residuos sólidos y la sobre la creación de rellenos sanitarios, reciclaje de desechos y generación de biocombustibles a partir de los desechos.

Impulsar la conclusión del proceso legislativo de la Ley de Transición Energética para asegurar los objetivos de generación de energías renovables alternas a las de combustibles fósiles, ya sean de fuente solar, eólica, geotérmica, y de ciclo combinado, entre otras.

La crisis de Confianza y la Reforma Institucional de la Cámara de Diputados

Javier Brown César¹

Las encuestas dan como resultado una crisis generalizada de confianza en las instituciones del sector público y de manera particular en la Cámara de Diputados. La crisis institucional es uno de los más grandes problemas que enfrenta nuestro país: las personas no confían en otras personas, las redes solidarias se resquebrajan y la percepción de las instituciones públicas es mayoritariamente negativa.

Este ensayo busca responder a la pregunta de cuáles son los factores determinantes de la mala imagen de la Cámara de Diputados, para lo cual los dos primeros apartados presentarán los análisis estadísticos de las encuestas nacionales. En el tercer apartado, con base en los resultados obtenidos a partir de los análisis estadísticos, se proponen reformas en tres ámbitos: fortalecimiento del control parlamentario, introducción de la evaluación sistemática y profundización de la transparencia.

La crisis institucional de la Cámara de Diputados en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP)

La ENCUP arroja como uno de sus resultados más relevantes una crisis generalizada de confianza: 69.6% de los encuestados consideraron que no se puede confiar en la mayoría de las personas. La crisis interpersonal es tan sólo una manifestación de la pérdida de confianza en instituciones representativas fundamentales para el funcionamiento del sistema democrático como son los partidos políticos y el Congreso de la Unión.

Las cámaras de Diputados y Senadores se encuentran en los últimos lugares de confianza institucional tan sólo superadas por la policía. El promedio de confianza institucional es de 68.7, por lo que las instituciones que gozan de mayor confianza y superan el promedio son: las redes sociales, el IFE, los vecinos, la radio, la CNDH, la televisión, los militares y maestros, la Iglesia, los médicos y la familia.

La crisis institucional de confianza en la Cámara de Diputados lleva aparejada la pregunta de si hay un grupo específico de personas que desconfían en ella. Esta asociación se basa en la teoría que postula que las actitudes y valores hacia las instituciones están fuertemente determinadas por las características socioeconómicas de los encuestados. Al realizar el análisis estadístico encontramos algunas asociaciones interesantes.

A la pregunta qué tanto confía en los diputados en una escala de 0 a 10, donde 10 es la máxima calificación, quienes dieron respuesta reprobatoria (0 a 5) presentan tres características estadísticamente significativas: el sexo (las mujeres confían más que los hombres), la escolaridad y el estado civil (los casados confían más que quienes tienen otro estado civil). De manera muy particular hay que destacar que conforme aumenta la escolaridad disminuyen los niveles de aprobación por los diputados.

Quizá el aspecto más preocupante que refleja la ENCUP es la crisis generalizada de las instituciones públicas, ya que existe una estrecha correlación entre la desconfianza en la Cámara de Diputados y la desconfianza en ciertas instituciones.

Se demostró una interesante relación entre la desconfianza en las instituciones públicas y la desconfianza en la Cámara de Diputados. Es posible incluso establecer un continuo que va de mayor a menor confianza en función de las siguientes categorías: profesionistas, organizaciones de la sociedad civil, medios masivos órganos constitucionales autónomos, e instituciones públicas, poderes y órdenes de gobierno. Así, por ejemplo, las personas que confían de 0 a 5 en la Cámara

1 Revista Bien Común. Año XXI No. 246, septiembre del 2015. Págs. 46-75

de Diputados (confianza reprobatoria) sólo desconfían en un 9.7% de la familia y confían en un 90.3% en dicha institución; en contraparte, las personas que confían de 0 a 5 en la Cámara de Diputados sólo confían en un 10.2% de los senadores y desconfían de éstos en un 89.8%.

De entre los datos a destacar encontramos que el porcentaje de las personas que desconfían en otras instituciones y en la Cámara de Diputados es muy bajo en el caso de la familia (9.7%), los médicos (20.8%), maestros (25%), iglesias (26), televisión (33.2), el ejército (33.4% y los militares (34%). Por debajo del promedio de desconfianza están las organizaciones indígenas y campesinas (35.5%), los vecinos (35.7%), la radio (38.5%), las redes sociales (39.4%), la CNDH (40.7%), el IFE (44.3%) y la prensa (45%).

Por encima del promedio de desconfianza y como instituciones que la ciudadanía reprueba están los senadores, la policía, los partidos políticos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los gobernadores y el jefe de gobierno, los alcaldes y delegados, los jueces, los sindicatos, el gobierno, los empresarios y el presidente de la República, en todos estos casos el porcentaje de reprobación es superior al 50%, o sea, que más de la mitad de los ciudadanos que reprueban a las instituciones señaladas también reprueba a la Cámara de Diputados. Por último, en el caso de las organizaciones de ciudadanos, el porcentaje es del 49.5. Estos datos permiten concluir que existe una estrecha asociación entre la pérdida de confianza en las instituciones públicas y en la Cámara de Diputados.



Para determinar cuáles son los factores que motivan la crisis de confianza en la Cámara de Diputados recurriremos a otras variables que se analizan en la ENCUP. Para ello, se proponen cinco modelos de regresión de acuerdo a las siguientes categorías:³ influencia en la política; eficacia de la democracia; legalidad; confianza y solidaridad interpersonal; corrupción y transparencia.

La influencia en la política y la confianza en la Cámara de Diputado

En este modelo se consignan las preguntas relacionadas con la influencia que diversos actores como el presidente de la República tienen en la vida política.

Como resultado del modelo se puede concluir que el factor que mayor incidencia tiene en la falta de confianza en la Cámara de Diputados es la percepción de que los diputados legislan tomando como base otros intereses que no son los de la ciudadanía, quienes consideran que los diputados al elaborar leyes toman en cuenta otros intereses que no son los de la población, desconfían más en la Cámara de Diputados.

Esta conclusión apunta a la tesis de que nuestro sistema político enfrenta una importante crisis de representatividad, que se hace particularmente visible en la instancia del Congreso de la Unión que encarna la representación popular: la Cámara de Diputados. Más allá de lo que dicen las encuestas, la constatación empírica de cómo los legisladores trabajan de espaldas a la ciudadanía es lo sucedido en el Pacto por México, que fue un acuerdo entre las cúpulas que demostró que el modelo de partidos vigente es lo que se ha denominado partido cártel, el cual se caracteriza por que ya no media entre la ciudadanía y el Estado, constituyéndose en un apéndice del Estado, que vive de la extracción de recursos públicos.

La eficacia de la democracia y la Cámara de Diputados

La crisis de confianza en la Cámara de Diputados es también una crisis de eficacia de nuestra democracia.

La más relevante conclusión es que la confianza en la Cámara de Diputados y la percepción de si México vive una democracia se relacionan estrechamente: las personas que no creen que México vive una democracia son las que más desconfían en la Cámara. Esto permite concluir que hay una falla inherente a nuestros procesos democráticos y que un actor de primera importancia para explicarla es la Cámara baja.

La legalidad y la confianza en la Cámara de Diputados

La cultura de la legalidad se ha considerado uno de los aspectos determinantes de la democracia. Este modelo agrupa variables que buscan responder a la pregunta de en qué medida la ilegalidad afecta a la Confianza en la Cámara de Diputados. La confianza en la Cámara de Diputados se ve seriamente afectada por la crisis que en materia de legalidad se vive en nuestro país: las personas que creen que los gobernantes no cumplen la ley y que no se respetan las leyes son las que más desconfían en la Cámara.

La confianza y solidaridad interpersonal y la confianza en la Cámara de Diputados

La formación de capital social es una de las variables críticas de todo sistema democrático. Se puede postular que la pérdida de capital social es un factor preocupante para el funcionamiento de las instituciones democráticas, ya que una sociedad civil débil es más propensa a la corrupción, tiene baja capacidad para exigirle rendición de cuentas y es fácil rehén de ilusiones populistas y de tentaciones autoritarias.

Corrupción y transparencia

Por último, la corrupción y la falta de transparencia son dos fenómenos que se encuentran estrechamente ligados y que operan a favor de instituciones ineficientes, ineficaces y costosas.

La crisis institucional de la Cámara de Diputados y la Encuesta Nacional sobre la Calidad Ciudadana 2013 (Encuesta 2013)

La Encuesta Nacional sobre la Calidad Ciudadana a cargo del Instituto Federal Electoral fue aplicada en 2013 y sus resultados se dieron a conocer en 2014. El análisis de esta encuesta es del mayor interés para determinar en qué medida los factores determinantes de la crisis de confianza en la Cámara de Diputados han cambiado de forma significativa, es por ello que, a pesar de las diferencias entre las metodologías, así como en los reactivos de cada encuesta, se puede realizar

un ejercicio similar al que se hizo con la ENCUP 2012.

Los datos de la Encuesta confirman el bajo nivel de confianza en la Cámara de Diputados, que para 2013 aparece incluso en el último lugar

¿Quiénes desconfían de la Cámara de Diputados?

Con respecto a la relación entre factores socioeconómicos y desconfianza en la Cámara de Diputados los análisis de la Encuesta 2013 sólo confirman la incidencia del sexo de los entrevistados en la confianza. El contraste entre los resultados de la Encuesta 2013 y la ENCUP nos lleva a la conclusión preliminar de que los factores socioeconómicos son cada vez menos determinantes de la percepción de las instituciones, lo que es consistente con el pragmatismo del electorado mexicano, que cada vez más tiende a votar en contra de partidos que a favor de candidatos. Por ello ya no se puede afirmar, como hace algunos años, que los votos duros de los partidos están en grupos de edad, en clases sociales o en un sexo determinado: todos compiten por todos los votos, como ha venido sucediendo desde que comenzó a prevalecer el modelo de partido cacha votos y a raíz del desplazamiento programático hacia el centro ideológico.

Desconfianza institucional generalizada

La encuesta 2013 confirma los datos de la ENCUP en el sentido de que hay un continuo de desconfianza que va de las instituciones privadas a las instituciones públicas.

El continuo de desconfianza va de mayor a menor confianza en función de las siguientes categorías: profesionistas, organizaciones de la sociedad civil, medios masivos, órganos constitucionales autónomos e instituciones públicas, poderes y órdenes de gobiernos. Así, por ejemplo, el porcentaje de las personas que desconfían en otras instituciones y en la Cámara de Diputados es relativamente bajo en el caso de las iglesias (47.5%), el ejército (45.2%) y los maestros (50.3%). Instituciones como las organizaciones no gubernamentales (69%), las organizaciones de ayuda en adicciones (69.7%) y las organizaciones vecinales (72.5%) están por debajo del promedio (72.6%).

Los medios de comunicación (74%) se encuentran cerca de las instituciones sociales, pero están ligeramente por encima del promedio. El dato más relevante en lo relativo a la desconfianza institucional y hacia la Cámara de Diputados, es que la mayor parte de las instituciones que se pueden considerar como públicas están por encima del promedio de desconfianza, con la única excepción de los empresarios y los sindicatos. Estos datos son elocuentes con respecto a una crisis generalizada de lo que se puede denominar coloquialmente como “sector público” y que comprende los poderes de la unión, los tres órdenes de gobierno, los partidos políticos como entidades de interés público y los órganos constitucionales autónomos como el IFE. Estos datos permiten concluir que existe una estrecha asociación entre la pérdida de confianza en diversas instituciones y en la Cámara de Diputados.

Modelos para explicar la crisis de confianza en la Cámara de Diputados

Como en el caso de la ENCUP se desarrollarán modelos para determinar en qué medida diversas variables inciden en la crisis de confianza en la Cámara de Diputados. La pregunta crítica a responder es, como en el análisis de la ENCUP, cuáles son los factores que influyen de forma determinante en la crisis de confianza de la Cámara de Diputados. Para responder esta inquietud se construyeron cuatro modelos para realizar regresiones y determinar aquellos factores que influyen de forma decisiva en la (des) confianza en la Cámara. Los modelos son: eficacia de la democracia; influencia en política; legalidad; y confianza y solidaridad interpersonal. Cabe señalar que la Encuesta 2013 no contiene reactivos referentes a transparencia y corrupción.

La influencia en la política y la confianza en la Cámara de Diputados

Como en el análisis de la ENCUP, la influencia en la política es un factor determinante en la

desconfianza en la Cámara de Diputados

Los datos de la Encuesta 2013 confirman que hay una crisis de representatividad que afecta de forma profunda no sólo a la confianza en la Cámara de Diputados sino al proceso democrático. Cabe destacar que la preocupación de los políticos por lo que piensan los encuestados, son factores que afectan de forma negativa la confianza en la Cámara baja. Este modelo es el que tiene el más alto potencial explicativo en la Encuesta 2013. Esto implica que la desconfianza interpersonal ha perdido potencial predictivo de 2012 a 2013 en comparación con la mayor distancia que hay entre los políticos y la ciudadanía.

La eficacia de la democracia y la confianza en la Cámara de Diputados

Si bien la Encuesta 2013 contempla variables diferentes a la ENCUP, los análisis ratifican que nuestra democracia es poco eficaz, lo que sin duda conlleva elevados costos políticos, económicos y sociales.

El análisis demuestra que la ineficacia de la democracia y la confianza en la Cámara de Diputados están estrechamente relacionados. Las personas que creen que la democracia es un juego de suma cero donde unos ganan a pesar de la pérdida de otros, es causa de la desconfianza en nuestra principal institución representativa

La legalidad y la confianza en la Cámara de Diputados

La asociación entre ilegalidad y confianza en las instituciones representativas se ratifica también en la Encuesta 2013.

La percepción generalizada es que en nuestro país no se respetan las leyes. Sin embargo, el fenómeno más interesante que revela la Encuesta 2013 es que se ha creado una estructura alternativa a la del Estado que garantiza la protección de los individuos ante el abuso de la autoridad: los más indefensos desconfían más de la Cámara de Diputados. El fenómeno de las autodefensas es la manifestación evidente de la necesidad de la sociedad de defenderse ante las reiteradas injusticias que sufre y la señal contundente de que el Estado ha fallado en sus funciones sustantivas de garantizar la seguridad, monopolizar el cobro de impuestos y editar leyes que sean de observancia generalizada.

La confianza y solidaridad interpersonal y la confianza en la Cámara de Diputados

Los datos de la Encuesta 2013 confirman el diagnóstico sobre la pérdida innegable de capital social.

Si bien se ratifican los datos sobre la percepción de que es difícil o muy difícil organizarse con otras personas para trabajar en una causa común, el dato más revelador es la crisis de confianza interpersonal: la falta de confianza entre nosotros es un factor determinante en la pérdida de confianza en la institución que nos debe representar y que, en la actualidad, ya no nos representan.

El modelo de regresión final resulta de los análisis realizados hasta ahora tiene un alto valor predictivo, incluso superior que el de la ENCUP 2012 que se consignó en el apartado anterior.

En términos generales podemos esbozar algunas conclusiones preliminares que derivan del análisis estadístico de las dos encuestas nacionales:

La confianza en las instituciones públicas constituye un entramado, un auténtico sistema en el que las instituciones se refuerzan y complementan en lo relativo a los niveles de desconfianza.

Hay un grave problema de representación y una considerable distancia entre los políticos y la ciudadanía y sus necesidades.

El proceso democrático presenta fallas innegables y uno de los actores fundamentales es la

Cámara de Diputados.

Las leyes no se respetan. El problema no es hacer más leyes, sino lograr que las leyes vigentes se cumplan. Sin embargo, parece que la premisa que se acepta de forma casi unánime es que si hay un problema público debe diseñarse o reformarse una ley para atenderlo.

Hay una relación directa entre solidaridad interpersonal y confianza institucional: a mayor solidaridad mayor confianza.

La transparencia y la corrupción son factores endémicos de nuestro sistema políticos que están en la base de la crisis de confianza institucional.

La reforma institucional de la Cámara de Diputados

¿Cuántos años más la Cámara de Diputados será capaz de “sobrevivir” al descrédito del que es objeto sin que sea necesaria realizar una profunda reforma institucional? ¿Cuánto tiempo más la ciudadanía tolerará los abusos de una clase política obesa, opaca, soberbia y despótica? Tal vez sea necesaria una revolución para demostrarle a la clase política que el diseño de las instituciones no responde a las realidades del nuevo milenio y que tanto las reglas que determinan el sistema de partidos, como las que establecen las instancias y mecanismos de representación han sido diseñadas de forma equivocada.

La clase política reacciona con lentitud, porque las reglas del régimen han generado una esfera de confort que le permite gozar de privilegios extraordinarios, pingües ganancias e impunidad prácticamente ilimitada. Actualmente, la política es en México el mejor negocio imaginable, pero la posibilidad de ingresar está limitada a ser postulado a un cargo de elección popular y a ganar en las elecciones, así como a ser designado para un cargo directivo en la administración pública o en alguno de los poderes de la unión, usualmente bajo el cobijo de algún protector o padrino. Los afortunados gozan de un oasis en medio del desierto que se extiende por el mercado laboral, el cual no es un instrumento efectivo para promover la movilidad social.

Una profunda reforma de las instituciones del Estado mexicano es necesaria. Esta reforma no ha sido materia del Pacto por México, simplemente porque el Pacto no trastoca la lógica del poder político, no reforma a fondo el régimen ni cambia de forma radical la lógica patrimonialista del poder político y la dinámica de arreglos corporativos. De hecho, las reformas del Pacto por México han llegado demasiado tarde para lograr un crecimiento económico sostenido, una mejor distribución del ingreso y el combate frontal a rezagos históricos en materia de lucha contra la pobreza, la corrupción rampante y la más grosera impunidad.

Las propuestas que se bosquejan a continuación tienen como finalidad transformar el funcionamiento del Poder Legislativo y en especial de la Cámara de Diputados, que es por definición constitucional la representante de la voluntad popular. Tres son los ámbitos en los que se considera debe iniciar la “reingeniería” de la Cámara: fortalecimiento de las funciones de control parlamentario, introducción de la evaluación sistemática y profundización de la transparencia.

Fortalecimiento del control parlamentario

Existe un error común acerca de las funciones sustantivas de las Cámaras del Congreso de la Unión. Se considera que la función principal de los legisladores es presentar iniciativas de Ley e incluso se suele reducir la productividad legislativa al número de proyectos legislativos presentados, o sea, a la cantidad de proposiciones con punto de acuerdo y principalmente iniciativas con proyecto de decreto: “No podemos seguir pensando que mientras mayor sea el número de leyes que apruebe una legislatura mejor son sus resultados. Es obvio que esta forma de evaluar el trabajo legislativo no es la correcta”.

La derrama legislativa además de saturar a las comisiones ordinarias, distrae a los legisla-

dores y sus equipos técnicos de la realización de otras funciones sustantivas. Además, el grueso de las iniciativas presentadas por los legisladores de los diferentes grupos parlamentarios no se aprueba. En el mejor se puede esperar que una cuarta parte de las iniciativas sí se apruebe, lo que contrasta ampliamente con el porcentaje de aprobación de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo.

Existen varias razones por las que las iniciativas presentadas por los legisladores no son aprobadas, las principales son: deficiente exposición de motivos, plagio evidente, errores graves en la técnica legislativa, reiteración de disposiciones ya establecidas, sobrerregulación, violación de cláusulas constitucionales, contradicción con leyes secundarias antinomias, alto impacto presupuestario, contradicción con los objetivos del desarrollo nacional, reformas a una ley secundaria incorrecta, falta de seguimiento a las iniciativas, deficiente cabildeo.

Es altamente improbable que el proyecto legislativo presentado por legisladores de los grupos parlamentarios se apruebe, es por ello que en muchas ocasiones un proyecto viable debe cabildearse con otros grupos parlamentarios para presentar una iniciativa conjunta. En el caso de iniciativas presentadas por varios grupos parlamentarios el porcentaje de aprobación sube cerca del 50% en el mejor escenario. Aun así, las iniciativas conjuntas tienen un porcentaje de aprobación mejor al de los proyectos del Ejecutivo. Existen varias razones para que este hecho se dé, una de las más importantes es que el Poder Ejecutivo focaliza su agenda legislativa en un conjunto relativamente pequeño de iniciativas de alto impacto, las cuales son elaboradas por equipos técnicos especializados en los que intervienen numerosos expertos, estos proyectos se acompañan de una valoración del impacto presupuestario y están en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo. Además, en cada dependencia de la administración pública federal existen áreas de enlace legislativo, además de una Subsecretaría especializada en la Secretaría de Gobernación, las cuales cabildean e impulsan los proyectos del Ejecutivo y detienen los proyectos de legisladores que son contrarios a los objetivos del Gobierno Federal.

La derrama legislativa con las constantes modificaciones a la Constitución y las leyes genera incertidumbre e inestabilidad en el orden jurídico nacional y obstaculiza la comprensión del derecho como un orden sistemático y sistémicamente integrado, lo que puede provocar ámbitos de ilegalidad, antinomias y lagunas interpretativas que tienen que ser saldadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por último, como efecto visible de la derrama legislativa quedan asuntos sin procesar al final de cada legislatura, ya que el procedimiento parlamentario establecido en la Cámara de Diputados es tardado y sólo permite que en promedio se procesen 2.3 dictámenes por sesión. De esta forma, el rezago legislativo de la LXII Legislatura fue de casi 100 dictámenes que no se hicieron del conocimiento del pleno, ya que las disposiciones del artículo 59, fracción II del Reglamento de la Cámara de Diputados no se han observado.

En consecuencia, dos propuestas se pueden hacer para fortalecer el control parlamentario, la primera está referida al proceso de producción del derecho y la segunda al ejercicio de controles sobre el Poder Ejecutivo.

Aumentar los requisitos para la presentación de iniciativas de ley por parte de los legisladores,¹⁴ así como crear una instancia independiente que funja como filtro para la presentación de iniciativas. “Así pues, la propuesta es crear un órgano técnico de mejora legislativa en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, que tenga la función de revisar que la iniciativa de ley cumpla con los nuevos requisitos y de ser así dictamine favorablemente para que el legislador pueda proceder a presentar su iniciativa de manera formal”.

Adicionalmente, se debe activar la función de control de la constitucionalidad ex ante, para lo que puede preverse la creación de un órgano interno que podría ser una Comisión de control de

la constitucionalidad, ya que en la actualidad, la única forma de autocontrol prevista se establece en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual establece “la obligación de las Comisiones de realizar una valoración de impacto presupuestario al emitir sus dictámenes, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas”.

Transformar el funcionamiento de la Cámara de Diputados y por extensión de la Cámara de Senadores, en sus respectivos ámbitos de competencia para que controle de forma más eficaz al Poder Ejecutivo. Una consecuencia de la derrama legislativa es que se deja de lado una función sustantiva de la Cámara de Diputados que históricamente ha sido relegada: el control parlamentario. En la práctica, los legisladores en general no saben a ciencia cierta cuáles son sus facultades para ejercer el control parlamentario o cómo hacerlo eficiente y efectivo ni siquiera los canales informales son vistos por los parlamentarios mexicanos como una opción para poder incidir en procesos de decisión, en el diseño de políticas públicas o en el control de actos del gobierno.

Se requiere un cambio de paradigma en el oficio parlamentario que ubique en el centro del quehacer de ambas Cámaras el control que el Congreso tiene sobre el Poder Ejecutivo, limitando sus abusos, exigiendo la rendición de cuentas puntual y permanente y colaborando eficazmente para la construcción de la agenda de gobierno basada en políticas públicas: La manera en que actúa un Poder Legislativo en la formulación e implementación de políticas públicas puede determinar los resultados de esas políticas. Si la legislatura es un actor secundario, el Poder Ejecutivo no tendrá ningún control que le impida o le obstaculice para tomar decisiones arbitrarias e inconsultas, una modalidad libre de ejercer el poder, lamentablemente, muy común en los presidencialismos latinoamericanos. Además, si el Congreso es débil en esa materia, se pierde un aporte institucional fundamental para contribuir a evitar la adopción de malas políticas en términos técnicos, poco realistas respecto a las necesidades de la población, o bien insostenibles en términos de implementación. El Congreso puede y debe actuar aquí como un resguardo, siempre y cuando haya desarrollado capacidades técnicas suficientes.

Es necesario un cambio en las reglas que generan incentivos perversos que hacen que los parlamentarios se consideren a sí mismos legisladores supremos y omniscientes. Se debe transformar la cultura parlamentaria para que los legisladores asuman que su función principal no es proponer iniciativas como base para su evaluación, sino controlar los posibles abusos de poder, sólo así la Cámara de Diputados podrá ser una asamblea auténticamente representativa. Entre las funciones que deben fortalecerse están: las solicitudes de comparecencia y de información de servidores públicos, la formación de comisiones de investigación cuyo producto final sea comunicable a las instancias sancionadoras correspondientes en materia administrativa o penal; y la pregunta parlamentaria y la proposición con punto de acuerdo como mecanismos de control que, aunque difusos, tienen impacto mediático.

Además, debe revisarse la facultad jurisdiccional del Poder Legislativo para reactivar el juicio político en México incluso contra los mismos legisladores del Congreso de la Unión, como un primer paso para sancionar de forma rápida, contundente y ejemplar a servidores públicos corruptos.

También es importante definir las funciones de la Junta de Coordinación Política para establecer claramente que los acuerdos parlamentarios no podrán violar las disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados. La LXII Legislatura fue pródiga en abusos en lo relativo a la violación del Reglamento a raíz de la negociación cupular de las reformas del Pacto por México. Los acuerdos de la Junta de Coordinación Política garantizaron que las minutas recibidas en la Cámara de Diputados “subieran” fast track al pleno sin pasar por comisiones, esto a pesar del legítimo “derecho de pataleo” de legisladores que presentaron mociones suspensivas. El problema de fondo es que, si la Junta de Coordinación Política¹⁹ puede violar cualquier norma de forma impune, entonces para qué sirven los cerca de 500 legisladores que no son parte de este órgano legislativo.

Por último, la reforma constitucional de 1999 con la que se modificó el artículo 79 Constitu-

cional para crear la entidad Superior de Fiscalización de la Federación, y la posterior publicación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación la cual establecía las reglas para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, deben dar paso a una profunda reforma que fortalezca las facultades de la Auditoría Superior de la Federación. Si bien la reforma en materia de combate a la corrupción publicada el 27 de mayo de 2015 implicó modificaciones al artículo 79 constitucional, todavía se requieren reformas legales para fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación.

A pesar de los avances en materia de transparencia y de que el Poder Legislativo es un sujeto obligado en la materia, existe un ámbito de actuación que no ha sido debidamente regulado: la evaluación del desempeño. Se ha señalado que existen cinco aproximaciones para evaluar al Poder Legislativo.

La primera aproximación se basa en la ubicación ideológica de los legisladores en el espectro izquierda derecha midiendo y evaluando aspectos como la congruencia ideológica y el nivel de cohesión interna de los grupos parlamentarios, en el conocimiento y concreción de sus agendas.

La segunda aproximación se basa en el seguimiento y comparación de los historiales de votación, tanto en el pleno como en las comisiones. Esta aproximación permite determinar lo que los investigadores conocen como índice de disciplina partidista.

Un tercer ámbito se refiere a la revisión de las agendas parlamentarias, que son procesadas por las comisiones y por el pleno ponderando la calidad del resultado. Este tipo de evaluación centrada en los resultados del proceso nos aproxima al tipo de evaluaciones del desempeño que son relevantes para el Poder Legislativo.

Un cuarto ámbito se basa en la simple consideración de la productividad legislativa, sin tomar en cuenta la calidad de los resultados, mediante la construcción de un índice o tasa de aprobación de iniciativas que sólo toma en cuenta el diferencial entre iniciativas presentadas e iniciativas aprobadas. Ahora bien, esta simple consideración numérica, sin tomar en cuenta ponderadores adhoc, sólo nos permite contrarrestar los insumos contra los productos, pero nada dice acerca de la calidad de ambos.

Por último, existe un quinto ámbito que evalúa los procesos y funciones concretas de las estructuras de apoyo considerando la calidad y eficacia de sus servicios. Ese tipo de evaluaciones internas, ya es realizado por la Contraloría Interna de ambas Cámaras, tal como lo prevé el artículo 113, fracción c) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Además de estas aproximaciones, se han señalado otras fases o etapas en la evaluación/medición del trabajo legislativo²³:

La cuantitativa que se basa en contabilizar datos como: partido al que pertenecen los legisladores, comisiones y “cargo al interior de éstas; las iniciativas presentadas, puntos de acuerdo, comunicaciones, excitativas, intervenciones”.

La comparativa trayectoria del legislador que se basa en la valoración de los cargos públicos que ha tenido el legislador y otros factores a los que podemos adicionar la experiencia previa en el Poder Legislativo federal o local, la trayectoria académica y profesional, la pertenencia a organizaciones de la sociedad civil, entre otros datos relevantes.

La cualitativa que se basa en el análisis del impacto de la labor legislativa, el cual puede ser social, económico, cultural, político, ambiental, etcétera.

Un esfuerzo relevante en la materia se dio con la “Evaluación del desempeño del Poder Legislativo” en 2009. Dicha evaluación, que incorporó a un grupo de expertos en el ámbito del Parlamento, concluye entre otras cosas, que las bajas calificaciones obedecen a las escasas capacidades institucionales que tiene el Poder Legislativo para ejercer sus atribuciones.

Esta evaluación incorporó una calificación general por Grupo Parlamentario tomando en cuenta las agendas, la disciplina y gobernabilidad y la gestoría e informes de labores. Entre las conclusiones más importantes de la evaluación referida está el consenso de los evaluadores en el sentido de que “es indispensable que el Congreso impulse una serie de reformas para fortalecer su grado de institucionalización interna, su perfil ante la opinión pública, así como sus criterios de transparencia”.

Existen dos ámbitos de evaluación en los que es necesario impulsar importantes reformas: la interna del trabajo parlamentario y la evaluación ex post del impacto de las reformas legales y de las nuevas leyes.

La evaluación interna del trabajo parlamentario es uno de los ámbitos más relevantes para dar un paso importante en materia de transparencia. Con respecto a este tipo de evaluaciones cabe distinguir los siguientes ámbitos:

Evaluación de la calidad legislativa, mediante la ponderación del tipo de iniciativas presentadas y aprobadas, distinguiendo entre reformas constitucionales, creación de nuevas leyes y modificación de leyes vigentes; para este tipo de evaluación es importante considerar la relevancia de las modificaciones como un criterio cualitativo que debe ponderar el número de iniciativas presentadas contra el número de iniciativas aprobadas.

Evaluación del proceso legislativo, mediante la construcción de índices o tasas de aprobación para comparar el desempeño de las comisiones y de los plenos en función de iniciativas, dictámenes, minutas y proposiciones aprobadas.

Evaluación del trabajo individual de los legisladores, mediante la generación de índices ponderados que consideren la asistencia a comisiones y pleno, la presentación de iniciativas y proposiciones con Punto de acuerdo, así como las participaciones y votaciones en comisiones y plenos.

Evaluación de los perfiles de los legisladores, para lo cual se debe generar un índice ponderado que tome en cuenta la trayectoria académica y profesional, los cargos en la administración pública federal, local o municipal, la experiencia previa en el legislativo federal o en los congresos locales y las actividades sociales, publicaciones y otros aspectos relevantes de la trayectoria de vida.

Las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión pueden crear órganos técnicos, con capacidad de gestión y financiera para realizar dos funciones sustantivas: monitoreo del trabajo parlamentario y creación de indicadores para realizar evaluaciones sistemáticas. Dichas evaluaciones deben realizarse haciendo uso de instrumentos, técnicas y métodos científicos.

Para cada una de estas evaluaciones se deben desarrollar índices ponderados que valoren las diversas dimensiones del trabajo legislativo y que combinen atinadamente, métodos cualitativos y cuantitativos para generar indicadores realistas, científicamente válidos y técnicamente objetivos. Es conveniente que las evaluaciones se den a conocer al inicio de cada período de sesiones y que sean públicas.

En lo relativo a la evaluación ex post de leyes y reformas legales es importante valorar que el proceso legislativo conlleva la vital responsabilidad de dictaminar los diferentes proyectos, para someterlos a consideración de los plenos. Esta responsabilidad es mayor, ya que el Congreso tiene la capacidad para crear instituciones y para modificar la dinámica y el funcionamiento de las instituciones existentes, así como de ser el origen de políticas públicas que son diseñadas, implementadas y evaluadas en los tres órdenes de gobierno.

La responsabilidad que significa la creación, modificación o derogación de leyes, es de gran trascendencia, ya que toda ley repercute, directa o indirectamente, en la vida de las personas y

puede tener impactos positivos o negativos. Al día de hoy, el Congreso no cuenta con herramientas e instrumentos que le permitan saber si las leyes que se aprueban tienen algún impacto en la ciudadanía y qué tipo de impacto se da.

La dinámica de cada nueva legislatura, implica la presentación y aprobación de un número importante de reformas constitucionales, así como de nuevas leyes secundarias o de reformas a las leyes vigentes. Cada decisión del Congreso tiene repercusiones que, al día de hoy, no pueden ser medidas de forma objetiva, clara y científica, ya que se carece de criterios, indicadores y estándares que ayuden a valorar el impacto que tienen los proyectos legislativos, una vez aprobados y publicados.

La evaluación legislativa es un tema emergente. A nivel internacional hay ya algunos antecedentes importantes, pero los pendientes son sin duda mucho mayores que los logros. Un caso digno de mencionar es el de Chile: el 21 de diciembre de 2010, el Congreso estableció el Departamento de la Ley, el cual fue creado por acuerdo de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento. El Departamento evalúa la eficacia de las normas aprobadas por el Congreso.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha estudiado el caso chileno estableciendo con claridad algunos retos que el modelo enfrenta, siendo algunos de los más relevantes: la consolidación del Departamento de Evaluación de la Ley, la garantía de apoyo político al Departamento, claridad sobre la interacción del Departamento con la Cámara de Diputados y la coordinación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo para realizar estudios ex post.

En México contamos ya con instituciones con capacidad técnica y autonomía financiera y de gestión, como es el caso del CONEVAL, las cuales pueden realizar evaluaciones ex post, del impacto de las reformas legales o de nuevas leyes. El objetivo de la evaluación de impacto es determinar en qué medida las reformas o leyes son eficaces, esto es, si cumplen con el fin para el que fueron diseñadas. Adicionalmente, la evaluación ex post, permite medir si el impacto de las leyes en quienes son sus destinatarios es positivo o negativo, gracias a la combinación de métodos cuantitativos con indicadores claros y métodos cualitativos que permiten analizar, sistematizar y valorar la opinión de la ciudadanía.

Sería conveniente estudiar la conveniencia de realizar reformas para que las instancias pertinentes, en sus esferas de competencia, tengan facultades explícitas para evaluar el impacto de nuevas leyes o de reformas a leyes vigentes. Tomando como referencia el caso chileno, es importante que los organismos que realizarán las evaluaciones de impacto tengan autonomía funcional y financiera. Para realizar las evaluaciones se debe considerar como criterio la relevancia de las reformas legales, así como la factibilidad para realizar las evaluaciones. De esta forma, se puede conformar una lista propuesta de reformas a evaluar, la cual deberá ser publicada.



La instancia evaluadora encargada será la responsable de aprobar los indicadores y la metodología para realizar las evaluaciones de impacto, las cuales, una vez concluidas deberán ser públicas. Así, se garantiza la independencia de las instancias evaluadoras y la imparcialidad y objetividad de los resultados, mismos que serán un indicador claro y veraz del impacto del trabajo legislativo.

Profundización de la transparencia

La transparencia y la rendición de cuentas son pilares fundamentales del Estado democrático de derecho y componentes esenciales para el logro de una sociedad más participativa, abierta y crítica del actuar de sus autoridades.

La Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria que ha hecho suya el Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información del Senado de la República, prevé entre los aspectos más importantes, los siguientes:

Propiedad pública de la información parlamentaria. La Información Parlamentaria pertenece al público, los ciudadanos deben poder reutilizar y volver a publicar la información parlamentaria, en su totalidad o en parte. Las excepciones o limitaciones a este principio de publicidad deberán ser específicamente definidas por la ley.

Habilitar el monitoreo parlamentario eficaz. El Parlamento debe reconocer el derecho y el deber de la sociedad civil, medios de comunicación y el público en general para controlar y monitorear al parlamento y a los parlamentarios. El Parlamento debe comprometerse a consultar a las organizaciones de la sociedad civil y el público general que los monitorean, con el fin de incentivar el control eficaz y reducir las barreras en el acceso a la información parlamentaria.

Proporcionar información completa. La información parlamentaria a disposición del público debe ser lo más completa posible, reflejando la totalidad de la acción parlamentaria, sujeta únicamente a las excepciones estrictamente definidas que determine la ley.

Adoptar políticas de transparencia parlamentaria. El Parlamento aprobará las políticas que garantizan la publicación periódica y proactiva y la difusión de información parlamentaria, incluyendo políticas relativas a los formatos en los que se publican estas informaciones. Las políticas parlamentarias de transparencia se harán públicas, determinando los criterios para la revisión periódica de las mismas para aprovechar las innovaciones tecnológicas y la evolución de las buenas prácticas. Cuando el parlamento no tenga la capacidad de publicar la información parlamentaria completa, deberá desarrollar alianzas con la sociedad civil para asegurar un amplio acceso público a la información parlamentaria.

La situación actual en materia de transparencia es preocupante. El índice latinoamericano de transparencia legislativa considera cuatro grandes dimensiones: normatividad, labor legislativa, presupuesto y gestión administrativa, y atención y participación ciudadana. En 2014 el promedio de transparencia para nuestro país fue del 37%, con un 47% en normatividad, 46% en labor del Congreso, 21% en presupuesto y gestión administrativa y 33% en participación, atención ciudadana y rendición de cuentas.

Actualmente, nos encontramos ante un “inexistente diseño institucional que obligue a los legisladores a rendir cuentas a sus electores”. Para muchos legisladores la rendición de cuentas equivale a presentar informes sobre las iniciativas de ley presentadas, pero esto difícilmente tiene el impacto deseado, en buena medida porque el 99% de las personas no sabe de leyes. Tampoco es relevante comunicar a la ciudadanía las votaciones contra reformas impopulares en materia hacendaria, porque el 99% de las personas desconocen el tema de los impuestos, para ellas, lo importante es que haya empleo y que los salarios aumenten año con año.

Por estas razones, la Cámara de Diputados debe realizar esfuerzos inéditos en la materia bajo el principio constitucional de máxima publicidad para transparentar los siguientes ámbitos:

El trabajo en las Comisiones Ordinarias, Especiales y de Investigación, con el objeto de que rindan cuentas puntuales sobre los recursos asignados y ejercidos, las votaciones por legislador y los resultados de las reuniones de trabajo y comparecencias de servidores públicos.

Los grupos parlamentarios, para que se transparente el uso de los recursos públicos y rindan cuentas, peso por peso a la ciudadanía.

Los legisladores en lo individual, con respecto a recursos asignados para gasolina, gestión y viajes, justificándose cada peso gastado.

Conclusiones

¿Serán los legisladores capaces de impulsar y aprobar las reformas que moderen sus excesos, acoten sus facultades discrecionales, clarifiquen el uso de los recursos peso por peso, mejoren la rendición de cuentas y les quiten el reflector de presentar iniciativas a diestra y siniestra? La respuesta dependerá de la sensibilidad que demuestre la clase política para con el momento crítico que se está viviendo en estos momentos en el que la crisis, como se ha demostrado en este trabajo, es del sector público en su totalidad. El nuevo principio que debe guiar las relaciones entre la sociedad y la política es: el que paga manda; por ello, el poder público debe subordinarse al bien común de la sociedad, que es su cometido principal y su ideal rector.

La Cámara de Diputados es un actor decisivo del proceso democrático que enfrenta una crisis inédita. Si bien las instituciones del sector público se ubican en los últimos lugares de confianza en las encuestas, la Cámara está en el último lugar. Es por ello que es urgente recuperar la confianza en una institución que es la que representa a la ciudadanía y que tienen a su cargo tareas sustantivas en materia de fiscalización, diseño y control de políticas públicas, presupuestación y proceso legislativo.

Existen otras reformas necesarias, como la significativa disminución del financiamiento a los partidos políticos, la elevación (de nueva cuenta) del umbral para que los partidos políticos conserven el registro, la introducción de la revocación del mandato como mecanismo eficaz de democracia, el fortalecimiento de sanciones contra servidores públicos corruptos y la mayor transparencia de organizaciones intermedias como sindicatos, pero dada la complejidad de cada uno de estos temas, es necesario abordarlos con detenimiento en un futuro ensayo.

Si no somos capaces de impulsar una reforma política integral, seguiremos padeciendo crisis recurrentes, porque la política es la suprema actividad ordenadora de la que dependen la estabilidad social, la prosperidad económica y las posibilidades futuras de una generación que está esperando recuperar su proyecto a futuro, o sea, su Nación.

La Reforma Educativa en el Congreso de la Unión:

La Posición del Grupo Parlamentario del PAN

Nallely Pérez Barceló¹

La participación del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en el proceso de análisis, discusión y aprobación de la reforma educativa. En él se muestra un breve resumen de la iniciativa del Ejecutivo Federal en materia educativa y de la iniciativa de reforma educativa del bloque opositor (PAN, PRI, PRD y MC); se aborda la discusión del dictamen de la reforma en comisiones y las presiones de la CNTE hasta la aprobación del dictamen por el Pleno en la Cámara de Diputados; y se establece cuál fue la posición de las y los legisladores del PAN en el proceso del dictamen hasta la aprobación definitiva de la reforma educativa.

Con ello, pretende hacer notar que el proceso de formulación, aprobación y discusión de esta reforma educativa deja de manifiesto que los legisladores pertenecientes a Acción Nacional asumen con responsabilidad su papel de primera oposición en las deliberaciones de los temas de interés que conciernen al bienestar de las y los mexicanos en el Congreso de la Unión.

El 13 de diciembre de 2018 el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto, por la que se reformaban los artículos 3º, 37 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la exposición de motivos de la misma el Ejecutivo Federal señaló que esta iniciativa, en apego a los compromisos de campaña, propone cancelar la mal llamada “reforma educativa” y detener las afectaciones laborales y administrativas de las que fue víctima el magisterio nacional.

Menciona que “desafortunadamente en la aplicación de la Reforma Educativa aprobada en 2013, han existido expresiones fuertes de rechazo por las y los maestros de México, en virtud de considerar que el nuevo esquema de evaluación resulta retroactivo en su perjuicio, toda vez que la autoridad educativa podría privar al docente de su plaza laboral sin absolutamente ninguna responsabilidad a través de una evaluación estandarizada que no toma en consideración los contextos económicos, sociales y demográficos que inciden en los procesos educativos”.

Del proyecto decreto de esta iniciativa, además de eliminar el texto vigente de la fracción VII del artículo 3º Constitucional, referente a la autonomía universitaria, sustituir el término calidad educativa por el de excelencia, y eliminar al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación por considerar que éste se “percibió como instrumento persecutor para el magisterio”, dejando de lado su vasta experiencia y prestigio en evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional, destaca: la obligatoriedad de la educación superior; el derecho de los maestros a que les sea reconocida su contribución a la educación, y a acceder a un sistema permanente de actualización y formación continua para cumplir con los objetivos y propósitos del sistema educativo nacional; y la instauración de un Servicio de Carrera Profesional del magisterio a cargo de la Federación.

1 Revista Bien Común. Año XXVI No. 291, junio del 2019. Págs. 76-89



Asimismo, el fortalecimiento de las escuelas normales y de las instituciones de educación superior; la promoción de una política educativa incluyente, que combata las desigualdades sociales, de género y regionales; el impulso a la investigación científica y tecnológica que se realice en el país; el desarrollo por parte del Ejecutivo Federal de lineamientos para la formulación de contenidos y políticas de carácter regional; y el establecimiento de un órgano con autonomía técnica que contribuya a la mejora continua de la educación.

De los artículos transitorios de esta propuesta resalta la abrogación de la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y la derogación de todas las disposiciones contenidas en las leyes secundarias, reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general contrarias al decreto.

Así como, el señalamiento de que en tanto el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas realicen las adecuaciones legislativas que correspondan para dar cumplimiento a lo previsto en el decreto, la autoridad educativa federal, transitoriamente, proveerá las medidas necesarias para dar cumplimiento a las modificaciones establecidas en el decreto y quedará suspendida la aplicación de cualquier forma de evaluación a los maestros, así como cualquier efecto sobre la permanencia en el empleo que derive de evaluaciones realizadas con anterioridad hasta que entre en vigor la legislación secundaria, la cual, asimismo, y en los casos que así lo ameriten, determinará la gradualidad para la implementación de esta reforma.

El 6 de febrero de 2019 los coordinadores y los integrantes de los grupos parlamentarios del PAN, PRI, Movimiento Ciudadano y PRD, presentaron la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se trató de una propuesta de un grupo de especialistas y de sociedad civil denominado RED (Red de Educación y Derechos).

Destaca de esta iniciativa su intención de subsanar algunas omisiones de la iniciativa del Ejecutivo Federal y establecer: la obligación del Estado de impartir educación inicial y educación superior; el mandato de que la educación que imparta el Estado deberá basarse en un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva; la obligación del Estado de privilegiar el interés superior de niñas, niños y adolescentes en el pleno ejercicio al derecho a la educación; el reconocimiento a los docentes como agentes primordiales en la calidad y la transformación de la educación, y de su derecho al acceso a un sistema permanente de actualización y formación continua para cumplir con los objetivos y propósitos del sistema educativo nacional; y la promoción de un Servicio de Desarrollo Profesional del Magisterio.

Del mismo modo se plantea el fortalecimiento de las instituciones públicas que brindan formación docente, incluyendo las escuelas normales; el deber del Estado de garantizar la calidad en la educación obligatoria; el establecimiento de un Consejo Consultivo para las autoridades educativas federal y locales con objeto de incorporar los contenidos regionales que correspondan; el derecho de toda persona a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica; la restitución al texto constitucional del texto referente a la autonomía universitaria; y la institucionalización de un Centro Nacional para la Mejora Continua de la Educación, que será un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Igualmente refiere el establecimiento de que es obligación de los mexicanos ser responsables de que hijas, hijas y pupilos reciban educación obligatoria y de participar en su proceso educativo y proporcionarles las condiciones para garantizar el acceso, continuidad y permanencia en el sistema educativo. Y asimismo se insta la facultad del Congreso de legislar para establecer el Servicio de Desarrollo Profesional del Magisterio, y en materia de ciencia, tecnología e innovación.

El 27 marzo de 2019 se analiza, discute y aprueba en Comisiones Unidas de Educación y de Puntos Constitucionales, el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman, adiciona y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa. El dictamen se aprobó con el voto a favor de 23 de los 33 integrantes.

De acuerdo con el dictamen, fueron 8 las iniciativas que lo motivaron, entre ellas la del Ejecutivo Federal y la presentada por los coordinadores y los integrantes de los grupos parlamentarios del PAN, PRI, Movimiento Ciudadano y PRD.

El dictamen hace referencia igualmente al ejercicio de Parlamento Abierto como uno de los principios que regiría el desarrollo de los trabajos de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales, y señala la realización de reuniones de trabajo con el titular de la Secretaría de Educación Pública y varias audiencias públicas con: Docentes y Representantes Sindicales; Especialistas en el tema y académicos; Escuelas Normales y Educación Superior; Diputadas y Diputados locales y federales, Senadores y Senadoras de la República; Organizaciones de la Sociedad Civil y Organismos Nacionales e Internacionales en el ámbito educativo; Asociaciones de padres, madres de familia y alumnos de diferentes tipos y niveles educativos; Organismos educativos públicos (INEE), autoridades educativas federales y estatales.

Asimismo, menciona haber tomado en cuenta propuestas que se hicieron llegar a las comisiones dictaminadoras por algunos diputados y diputadas.

Al respecto, se destacan las presentadas por las diputadas del Grupo Parlamentario del PAN: Isabel Margarita Guerra Villarreal, y María Marcela Torres Peimbert. Ambas impulsaron que permaneciera el término calidad y no el de excelencia, y la inclusión de la educación inicial. La diputada Isabel Margarita por su parte, recomendó que se incorporara la escritura y la lectura en planes de estudio; que el Estado incentivara la investigación humanística; y que el Centro que se creaba contara con personalidad jurídica y patrimonios propios con plena autonomía técnica, operativa,

presupuestaria, de decisión y de gestión.

La diputada María Marcela impulsó la incorporación del interés superior de la niñez, y propuso una evaluación diagnóstica no punitiva para los profesores; y que el Centro fuera un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

Los integrantes del Grupo Parlamentario del PAN pertenecientes a las Comisiones Unidas de Educación y de Puntos Constitucionales, dieron su voto a favor del dictamen, pero condicionando su aprobación en el Pleno sólo si se realizaba un impacto presupuestal serio de las leyes secundarias, particularmente en los procesos de admisión y de promoción, y si se eliminaba el décimo sexto transitorio, por presentar muchos riesgos y hacerse en beneficio las organizaciones sindicales.

Durante la discusión de la reforma educativa se suscitaron diversos intentos de paralizar su dictaminación por parte de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) -organismo gremial disidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el más grande del país-, la cual tomó tres veces la Cámara de Diputados, paralizando sus actividades el 20, 21 y 26 de marzo; asimismo, el 27 y 28 del mismo mes continuó con la toma del recinto legislativo.

La principal demanda de los integrantes de la CNTE es que se elimine la reforma educativa que impulsó el expresidente Enrique Peña Nieto (2012-2018). Los maestros de la CNTE rechazan la evaluación de la pasada reforma educativa porque consideran un “castigo” vincular el acceso a plazas, la permanencia en el cargo o los ascensos a que tengan que ser evaluados. La Coordinadora quiere que quede eliminada toda posibilidad de que sus agremiados puedan ser medidos para acceder a una plaza, y asimismo quiere que las promociones laborales, los nombramientos y los incrementos salariales sean decididos por los propios maestros, mediante mecanismos que establezca el gremio.

En respuesta al amago de la CNTE y la permisividad de Morena de paralizar los trabajos de la Cámara de Diputados, el 28 de marzo de 2019 el PAN presentó una denuncia contra el Presidente de la Mesa Directiva por considerar que no había cumplido con su función de resguardar la seguridad del recinto legislativo, ya que el artículo 61 de la Constitución con toda claridad establece como obligación unipersonal que el presidente de la Mesa Directiva (Muñoz Ledo) tiene que proveer lo necesario para la inviolabilidad del recinto y el ejercicio de las funciones.

Por su parte, diputados de Morena y el Secretario de Educación sostuvieron diversas reuniones con integrantes de la CNTE con el objetivo de que se sintieran escuchados y se dieran condiciones para continuar los trabajos de dictaminación.

En este contexto, y ante el compromiso presidencial de revertir la reforma educativa de 2013, el Presidente Andrés Manuel López Obrador publica el 16 de abril de 2019 un Memorandum dirigido a la Secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, al Secretario de Educación Pública, Esteban Moctezuma Barragán, y al Secretario de Hacienda, Carlos Manuel Urzúa Macías, en el que señala que a esa fecha “no ha sido posible alcanzar un acuerdo entre el Legislativo y los distintos sectores del gremio magisterial para derogar la llamada reforma educativa y reemplazarla por un marco legal satisfactorio, útil y funcional”, y que “la administración pública federal requiere de lineamientos claros para seguir operando en el ámbito de la enseñanza pública”.

Asimismo, menciona que “en tanto se alcanza un entendimiento con maestros y padres de familia sobre los cambios constitucionales requeridos y las leyes reglamentarias que deben ser modificadas o, en su caso, abrogadas”, presenta algunos lineamientos y directivas, entre los que destaca que: “Mientras el proceso de diálogo no culmine en un acuerdo, las otras instancias del

Poder Ejecutivo Federal involucradas dejarán sin efecto todas las medidas en las que se haya traducido la aplicación de la llamada reforma educativa”; la nómina del sector educativo quedará bajo el control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual impedirá prácticas patrimonialistas, “aviadores” y cualquier otra forma de corrupción. La SEP, por su parte, administrará las plazas magisteriales, evitará que se trafique con ellas y garantizará la contratación de maestros egresados de las normales públicas. Asimismo, la SEP reinstalará a los educadores que fueron cesados por la aplicación de las evaluaciones punitivas”; y que • “la Secretaría de Gobernación realizará las diligencias y acciones necesarias para poner en libertad a la brevedad a maestros y luchadores sociales que todavía se encuentren en prisión por haberse opuesto a la susodicha reforma o por haber participado en otras causas sociales justas, así como a retirar las imputaciones legales formuladas por instancias del gobierno federal para castigar activismos pacíficos en lo político, social, laboral, ambiental, agrario y de defensa del territorio. De igual modo, deberá indemnizar a familiares de quienes perdieron la vida por la política autoritaria que prevaleció en los gobiernos anteriores”.

Ante el memorándum del presidente López Obrador, hubo una gran reacción en medios de comunicación sobre la vulneración del Congreso de la Unión, al mismo tiempo que se levantaban sospechas de un arreglo con la CNTE al retirarse el plantón de la sede de la Cámara de Diputados y permitir la aprobación de la reforma en comisiones.

Respecto al memorándum, varias voces señalaron que el mismo carecía de fundamento y motivación al no citar una sola norma jurídica, por lo que era fácilmente impugnabile. Además, se insistió en que una ley no se puede derogar por la vía administrativa y, que para que fuera válida la instrucción del Presidente, se tendría que formular una reforma constitucional al artículo tercero. Asimismo, se hizo referencia al artículo 87 de la Constitución, el cual establece que, al tomar posesión de su encargo, el Presidente debe protestar ante el Congreso “guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen”. Por tanto, se señalaba que su primera obligación, junto con todos los servidores públicos, era obedecer la Constitución y las leyes.

Con estos antecedentes, el 24 de abril de 2019, el dictamen en materia educativa es discutido y aprobado en lo general por el pleno de la Cámara de Diputados con 381 votos en pro, 77 en contra y 2 abstenciones. De los votos en contra, 67 fueron de integrantes del Grupo Parlamentario del PAN.

Asimismo, fueron aprobados en lo particular los artículos reservados en términos del dictamen; y la modificación al artículo tercero, párrafo doce, en materia de inclusión de la educación sexual en los planes y programas de estudio, propuesta por la diputada Reyna Celeste Ascencio Ortega y aceptada por la asamblea, con 356 votos a favor, 61 en contra y 2 abstenciones. De los votos en contra, 40 fueron de integrantes del Grupo Parlamentario del PAN.

El dictamen aprobado consideró buena parte de las disposiciones propuestas en la iniciativa del bloque opositor. Destacan en el contenido de la reforma: Garantizar la educación inicial y la superior; establecer que corresponde al Estado la rectoría de la educación y que la educación que imparta éste será obligatoria, universal, inclusiva, pública gratuita y laica; que la educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva, y que el Estado priorice el interés superior de niñas, niños y adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.

Determina que los maestros y maestras serán agentes fundamentales del proceso educativo y se reconoce su contribución a la transformación social; que maestras y maestros tienen derecho a acceder a un sistema integral de formación, capacitación y de actualización, retroalimentado por evaluaciones diagnósticas, para cumplir los objetivos y propósitos del Sistema Educativo Nacional; y que la ley establecerá las disposiciones del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros en sus funciones docente, directiva o de supervisión.

Mandar que la admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión se realizará a través de procesos de selección a los que concurren los aspirantes en igualdad de condiciones, los cuales serán públicos, transparentes, equitativos e imparciales y considerarán los conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios para el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos. Y que los nombramientos derivados de estos procesos sólo se otorgarán en términos de la ley. Así como que lo anteriormente dispuesto no afectará la permanencia de las y los maestros en el servicio.

Establecer la atención prioritaria a escuelas normales y a instituciones públicas de formación docente en los términos que disponga la ley, y reconocer a los planteles educativos como un espacio fundamental para el proceso de enseñanza y aprendizaje, e instituye que el Estado garantizará que los materiales didácticos, la infraestructura educativa, su mantenimiento y las condiciones del entorno, contribuyan a los fines de la educación.

Instaurar que el Ejecutivo Federal determine los principios rectores y objetivos de la educación inicial; que los planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género y una orientación integral, por lo que se incluye en ellos el conocimiento de la ciencias y humanidades, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las lenguas indígenas de nuestro país, las lenguas extranjeras, la educación física y sexual, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida saludables, la literacidad y el cuidado al medio ambiente.

Erigir que el criterio que orientará la educación será equitativo, inclusivo, intercultural, integral y de excelencia; y que toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica.

Instituir la creación de un Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación que será coordinado por un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonios propios, no sectorizado, al que corresponderá:

Realizar estudios, investigaciones especializadas y evaluaciones diagnósticas, formativas e integrales del Sistema Educativo Nacional;

Determinar indicadores de resultados de la mejora continua de la educación;

Establecer los criterios que deben cumplir las instancias evaluadoras para los procesos valorativos, cualitativos, continuos y formativos de la mejora continua de la educación;

Emitir lineamientos relacionados con el desarrollo del magisterio, el desempeño de la escuela, los resultados de aprendizaje, así como la mejora de las escuelas, organización y profesionalización de la gestión escolar;

Proponer mecanismos de coordinación entre las autoridades educativas federal y de las entidades federativas para la atención de las necesidades de las personas en la materia;

Sugerir elementos que contribuyan a la mejora de los objetivos de la educación inicial, de los planes y programas de estudio de la educación básica y media superior,

General y difundir información que contribuya a la mejora continua del sistema educativo.

Mandar que la Ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del organismo para la mejora continua de la educación, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

Establecer que la obligatoriedad de la educación superior corresponderá al Estado y que las autoridades federal y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. Asimismo, se proporcionarán medios de acceso a este

tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas.

Instituir que es obligación de los mexicanos ser responsables de que sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años concurran a las escuelas para recibir la educación obligatoria y de participar en su proceso educativo, al revisar su progreso y desempeño, velando siempre por su bienestar y desarrollo.

Establecer la facultad del Congreso de establecer el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros; y de legislar en materia de ciencia, tecnología e innovación.

A través de los artículos transitorios, se abroga la Ley General del Servicio Profesional Docente; se establece que hasta que el Congreso de la Unión expida la ley en materia del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros queda suspendida cualquier evaluación.

Se instaure que permanecerán vigentes las disposiciones que facultan a la actual Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente de la Secretaría de Educación Pública, para proveer las medidas necesarias y dar cumplimiento a los procesos derivados del Servicio Profesional Docente.

Se mandata que quedan sin efecto los actos referidos a la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente que afectaron la permanencia de las maestras y los maestros en el servicio. Y se abroga la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Se establece que el Congreso deberá: Expedir la ley del organismo público descentralizado y la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, a más tardar en un plazo de 120 días a partir de la publicación del decreto.

Expedir las Leyes Generales en materia de Educación Superior y de Ciencia y Tecnología e Innovación a más tardar en el año 2020.

Realizar las reformas a la legislación secundaria correspondiente a más tardar en un plazo de 120 días a partir de la publicación del decreto.

Se norma la integración de la primer Junta Directiva del Organismo descentralizado que coordinará el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación.

Se señala que para la integración de los planes y programas se considerará el carácter local, contextual y situacional del proceso de enseñanza aprendizaje.

Se implanta que para atender la educación inicial el Ejecutivo Federal definirá una Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia y determinará su gradualidad.

Se establece que la legislación secundaria, en los aspectos que así lo ameriten, determinará la gradualidad para la implementación de lo contenido en el decreto. Y que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se aprobarán las previsiones presupuestarias necesarias para el cumplimiento progresivo de las mismas.

Para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad de la educación superior, se establece que se incluirán los recursos necesarios en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios.

Se instituye un Fondo Especial para asegurar a largo plazo los recursos económicos crecientes para la prestación de los servicios de educación superior y la plurianualidad en la infraestructura.

Y se erige que, con la entrada en vigor de las presentes disposiciones, los derechos laborales de los trabajadores al servicio de la educación se regirán por el artículo 123 constitucional

Apartado B. Y que con fundamento en este decreto, la admisión, promoción y reconocimiento se regirán por la Ley reglamentaria del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (Artículo decimosexto transitorio).

A este dictamen se agrega una adenda de modificaciones presentadas al texto del mismo, el cual se aprobó por el Pleno.

En esta adenda se incorpora: Instituir que la educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.

Que para lograr una educación inclusiva se implementarán medidas específicas con el objetivo de eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación.

Que el organismo descentralizado que coordinará el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación establecerá los criterios que deben cumplir las instancias evaluadoras para los procesos valorativos, cualitativos, continuos y formativos de la mejora continua de la educación.

Cambiar el término educación especial, por educación inclusiva.

Cambiar la palabra oportunidades de acceso a la educación superior por la de medios de acceso.

Señalar que el Ejecutivo Federal deberá determinar la gradualidad en la impartición y financiamiento en la educación inicial.

Establecer que el Fondo Especial para asegurar a largo plazo los recursos económicos crecientes para la prestación de servicios e educación superior y la plurianualidad en su infraestructura, será Federal.

Instaurar un artículo decimoséptimo transitorio en el que se señala que la ley secundaria definirá que dentro de los consejos técnicos escolares se integrará un Comité de Planeación y Evaluación para formular un programa de mejora continua que contemple la infraestructura, el equipamiento, el avance de los planes y programas educativos, la formación y prácticas docentes, la carga administrativa, la asistencia de los educandos, el aprovechamiento académico, el desempeño de las autoridades educativas y los contextos socioculturales. Dichos programas tendrán un carácter multianual, definirán objetivos y metas, los cuales serán evaluadas por el Comité referido.

Establecer a través de un artículo décimo octavo transitorio que el Ejecutivo Federal definirá una Estrategia Nacional de Inclusión Educativa, la cual establecerá acciones y etapas para su cumplimiento. Además, instituye que la educación especial en sus diferentes modalidades se impartirá en situaciones excepcionales.

Se presupone que esta adenda de modificaciones al dictamen presentado ante al pleno venía con una dedicatoria en apoyo a la CNTE toda vez que éste se retiró de la sede de la Cámara de Diputados, disminuyó su presión y permitió la aprobación del dictamen.

Posición de legisladores del PAN

Los diputados y diputadas del GPPAN integrantes de las Comisiones Unidas de Educación y de Puntos Constitucionales no firmaron el documento de adenda y el Grupo Parlamentario del PAN votó en contra de la aprobación del dictamen, debido a que las condiciones que puso para continuar su apoyo al mismo en el Pleno lamentablemente no se solventaron, y se consideró que se establecía un claro apoyo en mantener los privilegios para la CNTE.

Se eludió la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para presentar el impacto presupuestal con suficiencia técnica. Lo que implica un grave riesgo de incumplimiento de la reforma porque no se establecen las previsiones presupuestarias que deben considerarse para

la buena operación de la reforma.

Se solicitó ver el impacto en leyes secundarias, particularmente en los procesos de admisión y de promoción, y nunca se tuvo respuesta.

Se advirtió que la redacción del párrafo octavo del artículo tercero constitucional y el décimo sexto transitorio era pernicioso, y que tenía muchos riesgos, pues dejaba abierta la puerta a la venta de plazas y a la corrupción generada por los intereses magisteriales, en perjuicio del futuro de las niñas y los niños de México.

El decimosexto transitorio, por ejemplo, refiere únicamente al Apartado B del artículo 123, y deja de lado al Apartado A, por el que se regula lo descentralizado, y hay descentralizados de media superior y de superior. También desconoce que hay estados de la unión que están reglamentados por el apartado A.

Además, cabe decir que el escalafón está regulado en el artículo 123, apartado B y su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Esa ley establece que en general las plazas en el sector público, unas las propone el sindicato y otras las resuelve la autoridad.

Por su parte, el párrafo octavo del decreto emplea la terminología utilizada en el Artículo 123 Apartado B, equiparando los criterios de promoción y reconocimiento con los estipulados en la ley reglamentaria de dicho artículo, lo que indudablemente abría la posibilidad de interpretación al retorno del escalafón corrupto de las comisiones mixtas donde el 50% de las plazas son controladas por el patrón y la otra mitad por el sindicato.

De la misma forma, se puso sobre la mesa tratar, a la luz de la discusión de los dictámenes, los efectos del memorándum del Presidente de la República en materia educativa. Ello debido a que los términos de lo redactado dejaban muchas dudas sobre la forma en que el Gobierno federal operaría después de la aprobación de la reforma, tomando en cuenta que habrá 120 días de transición para modificar la Ley General de Educación, y para expedir la ley del organismo público descentralizado que fungirá como órgano evaluador y la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.

Lo anterior a pesar de reconocer grandes logros en el dictamen aprobado, resultado principalmente de la iniciativa que presentó la oposición con aportaciones del Colectivo Red Educación Derechos (RED). Y a la luz de la cual se reparó el “error mecanográfico” del Ejecutivo Federal que eliminó la autonomía universitaria, se volvió a incluir la educación inicial, se agregaron otros criterios a la educación, se reconoció el derecho de los mexicanos a los beneficios de la ciencia, y la labor de los docentes y sus derechos laborales, todo ello manteniendo la rectoría del Estado y atendiendo de manera primordial el interés superior de la niñez y el derecho de los educandos.

En un proceso de deliberación acelerado, el 29 de abril del año en curso se analiza, discute y aprueba en Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Educación; y de Estudios Legislativos, Segunda de la Cámara de Senadores, el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Educación; y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El martes 30 de abril de 2019, tal dictamen es aprobado en votación nominal en lo general y de los artículos no reservados por el Pleno del Senado de la República por 95 votos a favor, 25 votos en contra y dos abstenciones. De los votos en contra, 24 fueron de integrantes del Grupo Parlamentario del PAN. Se criticó que Morena no había hecho el esfuerzo de cohesión suficiente de sus integrantes, toda vez que le faltó un voto para la aprobación de los artículos reservados.

No fueron aprobados en votación nominal buena parte del contenido de la reforma educativa: los artículos 3, párrafos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, séptimo, octavo, noveno, décimo primero, décimo segundo y las fracciones II, incisos c), e), segundo párrafo y f); V; IX, párrafo primero, inciso c) en su primer párrafo, inciso d), f), g); fracción X; 31, fracción I; 73, fracción XXV; y los artículos transitorios: Segundo, párrafos primero y segundo; cuarto; noveno; décimo primero; décimo cuarto; décimo quinto; décimo sexto; del proyecto de decreto, por lo que se devuelve a la Cámara de Diputados con las modificaciones aprobadas.

El 30 de abril de 2019 la Cámara de Diputados recibe la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa, que devuelve la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales. Se destaca que en la Gaceta Parlamentaria del 8 de mayo de 2019 se inscribe una nueva versión de esta Minuta con cambios sustantivos.

El 8 de mayo de 2019 en la Gaceta Parlamentaria se presenta un Acuerdo de la Mesa Directiva, por el que se establece el procedimiento de análisis y dictaminación de la Minuta con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa.

Ese mismo día se publica en la Gaceta el Acuerdo y convocatoria de las Comisiones Unidas de Educación, y de Puntos Constitucionales, por el que determinan convocar con carácter de urgente a reunión de la citadas Comisiones para analizar, discutir y en su caso aprobar el dictamen relativo a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa.

En sesión extraordinaria del 8 de mayo de 2019, las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales presentan el Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3°, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para su análisis y discusión por el Pleno de la Cámara de Diputados.

En este dictamen se rechaza lo observado por la Cámara revisora y se aprueban las siguientes modificaciones al proyecto de decreto que, a decir de las comisiones dictaminadoras, toman en cuenta las propuestas de las senadoras y senadores: establecer que el Estado garantizará que los materiales didácticos, la infraestructura educativa, su mantenimiento y las condiciones del entorno sean idóneas; añadir que los planes y programas de estudio incluirán la enseñanza de las matemáticas, la lecto-escritura, la literacidad y la educación sexual y reproductiva.

Como parte de los artículos transitorios, se aprobó adicionar que: en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de la entrada en vigor de las presentes disposiciones, el Ejecutivo Federal definirá una Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales, la cual establecerá acciones para su fortalecimiento; que la Cámara de Diputados, en el Presupuesto de Egresos de la Federación que corresponda aprobará los recursos necesarios para dar cumplimiento a que toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica; que se incluirán los recursos necesarios en los presupuestos federal y de las entidades federativas y de los municipios para el financiamiento de la educación superior, a efecto de cumplir con su obligatoriedad en este decreto, la admisión, promoción y reconocimiento se regirán por la Ley reglamentario del sistema para la Carrera de las Maestras y Maestros, prevaleciendo siempre la rectoría del Estado.

De esta forma, el dictamen de las Comisiones Unidas de Educación, y de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, fue aprobado en lo general en la Cámara de Diputados con 396 votos en pro,

68 en contra y 1 abstención, el miércoles 8 de mayo de 2019. De los votos en contra, 65 fueron de integrantes del Grupo Parlamentario del PAN.

Y en lo particular los artículos reservados, en términos del dictamen; y la modificación al décimo quinto transitoria propuesta por la diputada Lourdes Erika Sánchez Martínez y aceptada por la asamblea, por la que se estableció que el fondo federal especial deberá asegurar a largo plazo los recursos económicos necesarios para garantizar la obligatoriedad de los servicios de educación superior, con 389 votos en pro, 60 en contra y 2 abstenciones, el miércoles 8 de mayo de 2019. De los votos en contra, 55 fueron de integrantes del Grupo Parlamentario del PAN.

Posición del PAN sobre la aprobación de la reforma educativa

En el proceso de análisis y discusión, tanto en comisiones unidas como en el pleno, el Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados dejó constancia de las graves violaciones al proceso legislativo en la aprobación de la minuta de la reforma educativa, la cual votó en contra.

De esta forma, a través de una moción suspensiva, el Grupo Parlamentario del PAN dejó en evidencia que la convocatoria a la última sesión extraordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales en la Cámara de Diputados, se realizó sin atender lo establecido en su Reglamento; se ignoró la reunión de las juntas directivas; se citó con carácter de urgente, sin justificar la urgencia; y se omitió dar a conocer el dictamen, por lo que en las comisiones no se conoció lo que se estaba votando.



El jueves 9 de mayo de 2019 se dio primera lectura en la Cámara de Senadores al Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3°, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa; y se aprueba por el Pleno en lo general y en lo particular con 97 votos en pro, 20 en contra y 3 abstenciones. De los votos en contra, 19 fueron de integrantes del Grupo Parlamentario del PAN, remitiéndose a las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México.

Finalmente el miércoles 15 de mayo de 2019 con los oficios de los Congresos de los estados de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, con los que remiten su aprobación al proyecto de decreto que reforma los artículos 3°, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión realizó el escrutinio de los votos recibidos y la Presidencia hizo la declaratoria de aprobación del decreto y se remitió al Diario Oficial de la Federación para su publicación.

De esta manera, lo que parecía ser una iniciativa por México y para México, no del Ejecutivo Federal ni de su partido, Morena, terminó obedeciendo a intereses gremiales y por eso el PAN votó en contra.

Esto principalmente porque parte del contenido aprobado permite interpretaciones perniciosas que abren la puerta para entregar al sindicalismo educativo procesos de admisión y promoción de las maestras y maestros, alejados de procesos obligatorios, transparentes e imparciales, con lo que se corre el riesgo de relegar al educando al segundo lugar.

En resumidas cuentas, el partido Morena aprobó, sin apoyo de los diputados del PAN, sus acuerdos con la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y no los cimientos del proyecto educativo que tanta falta le hace al país.

El 15 de mayo de 2019, con la declaratoria de constitucionalidad de la reforma educativa aprobada sin el aval del PAN, se hizo realidad lo que previamente se advirtió por éste: la urgencia de aprobar esta reforma tenía como uno de sus principales propósitos ofrendarla a Elba Esther Gordillo el día del maestro.

Con esta declaratoria de constitucionalidad, queda blindada la complicidad y la alianza del Presidente de la República, con Elba Esther Gordillo y un grupo de líderes sindicales.

Lamentablemente el saldo de la publicación de esta reforma es negativo, los maestros y las maestras se convierten en damnificados de la reforma educativa que aprobó el partido Morena y sus aliados, porque se abre la posibilidad de que su estatus laboral quede sujeto a criterios de los líderes sindicales.

Conclusión

En el proceso de formulación, aprobación y discusión de esta Reforma Educativa deja de manifiesto que los legisladores pertenecientes a Acción Nacional asumen con responsabilidad su papel de primera oposición en las deliberaciones de los temas de interés que conciernen al bienestar de las y los mexicanos en el Congreso de la Unión, porque presentaron una iniciativa que enmendaba cualitativamente la iniciativa presentada por el Ejecutivo, y la cual fue trabajada y consensada con las principales fuerzas de oposición y con el respaldo de organismos ciudadanos y expertos en educación; alzaron la voz y presentaron argumentos sólidos para defender el interés superior de las niñas y niños en los momentos decisivos de la discusión y aprobación de la reforma para que saliera con los mejores instrumentos para su operación y para enfrentar con determinación el resurgimiento de un Poder Ejecutivo autoritario.

Las Mujeres de la LXIV Legislatura

de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

María Fernanda Arreguín Gámez¹

Ector Jaime Ramírez Barba

La naturaleza humana, impulsa a las mujeres y a los hombres a establecer instituciones que les permitan, en lo individual, gozar de libertad y capacidad de desarrollo personal. Esta idea fue plasmada desde tiempo atrás por Rousseau en su libro El Contrato Social donde reconoce que las personas hemos decidido constituir un ente abstracto denominado Estado con el propósito de contar con una seguridad jurídica y contar con un representante de la voluntad general. Por su parte, Montesquieu destaca la importancia de contar con una división interna del poder a fin de que las tareas del Estado se dividan y la capacidad de decisión se disperse en -al menos- tres instituciones: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. De hecho, Montesquieu considera que esta división debe permanecer con el propósito de garantizar la libertad, la confianza y contar con un equilibrio de poderes en caso de que se busque crear o ejecutar leyes tiránicas.

En cuanto al Poder Legislativo, esta es una figura que surgió en la Edad Media en forma de “asamblea estamental” con el propósito de fiscalizar los actos del monarca y no fue sino hasta el siglo XIX cuando se constituyó como un cuerpo de representación popular.

En el caso mexicano, el Poder Legislativo fue establecido desde la primera Constitución de Apatzingán en 1813. Desde entonces, se preveía la participación de las cámaras de Senadores y la de Diputados en la función legislativa constitucional.

En el caso particular de la Cámara de Diputados esta tiene como función el adecuar el marco normativo del pacto federal, contemplando la adecuación de las leyes existentes y elaborando, de ser necesarios, nuevos preceptos jurídicos.

De forma especial, la Cámara de Diputados tiene como parte de sus funciones exclusivas la aprobación anual del presupuesto de egresos de la Federación, la revisión de la Cuenta Pública, la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo; y la ratificación de los funcionarios federales establecidos en la Constitución.

A pesar de la trascendencia de sus funciones, la Cámara de Diputados había sido principalmente constituida por hombres dejando sin voz a las mujeres del país, pues la participación política de las mujeres había sido escasa hasta la generación de acciones afirmativas en la materia.

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, que se celebró en Beijing en 1995, permitió generar la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing con el propósito de empoderar a las mujeres. En el caso específico de la participación política, la Plataforma reconoció que, a pesar del proceso de democratización experimentado a nivel mundial, la participación de las mujeres en la adopción de necesidades fundamentales no se ha logrado, por lo que llamó a los países a iniciar con “una nueva era de cooperación internacional entre los gobiernos y los pueblos basada en un espíritu de asociación, un entorno social y económico internacional equitativo y una transformación radical de la relación entre la mujer y el hombre”.

1 Revista Bien Común. Año XXVIII No. 319, octubre del 2021. Págs. 96-112



Derivado de ello, comenzó a diseminarse una tendencia internacional de fortalecimiento e impulso normativo a la participación de las mujeres en la política. En el caso mexicano, además del reconocimiento del derecho al voto en 1953, se ha modificado el marco normativo para exigir a los partidos políticos la inclusión de candidaturas femeninas en sus planillas (en distintos porcentajes, dependiendo de la época a la que nos refiramos). De acuerdo con Massolo, las cuotas de género son “el mandato a los partidos políticos de postular como candidatas a un determinado número de mujeres, teniendo como premisa el reconocimiento de las desigualdades que enfrentan para acceder a los cargos públicos”.

Las cuotas de género fueron implementadas en México de la siguiente manera: Una primera reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 1993 en la que se recomendaba a los partidos políticos el incluir candidaturas femeninas.

En 2002, se alcanzó un segundo escaño que fijó un límite a los partidos políticos para postular hasta un 70% de personas de un mismo sexo y sanciones en caso de incumplimiento.

Un tercer paso que permitió garantizar un 40% de participación femenina, y, Finalmente, la cristalización de la paridad de género a través de la reforma constitucional del año 2014.

La representación política es la base de la democracia moderna en muchos países. En la práctica, hay diferentes tipos de representación. Hanna Pitkin, en su libro, *El Concepto de la Representación* (1985) definió cuatro tipos de representación: la descriptiva, la sustantiva, la formalista y la simbólica.

La representación descriptiva, es comprendida como la correspondencia o semejanza precisa de lo que se está representando, sin distorsión. Desde esta perspectiva y, conforme a la composición de la sociedad mexicana integrada en la actualidad por 48.8% de hombres y 51.2% de

mujeres (INEGI, 2020), el 31 de enero de 2014 se llevó a cabo una importante reforma legislativa en materia de paridad de género, la cual modificó el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos adicionando que, los partidos políticos tendrían que garantizar la paridad de género en las candidaturas legislativas a nivel federal y local.

Con este paso, el Estado mexicano buscó garantizar una representación descriptiva para el género femenino. Sin embargo, una vez que la representación descriptiva se encuentra garantizada, es indispensable saber si la composición de la Cámara de Diputados de forma paritaria impactó o no en un aumento de la representación sustantiva de las mujeres, es decir, es importante conocer si la presencia de más mujeres en la LXIV Legislatura implicó la cristalización de un mayor número de leyes de relevancia para la población femenina. Esta representación es denominada por Martínez y Garrido como “la política de la diferencia” mediante la cual la representación descriptiva sí ha tenido un impacto en materia sustantiva a través de una mayor presencia de las mujeres en los puestos de decisión legislativos, y el interés por incluir temas de género en la agenda legislativa.

Como parte del fortalecimiento a la participación política de las mujeres, diversas organizaciones civiles han promovido diferentes técnicas de empoderamiento a fin de hacer realidad “la política de la diferencia”. Un ejemplo de ello lo encontramos en el caso de Westminster Foundation for Democracy, la cual ha implementado un programa enfocado en la capacitación de las mujeres líderes con el propósito de que sus voces sean escuchadas de forma efectiva en los parlamentos.

Esta herramienta se denomina “Liderazgo Político de las mujeres”. Para la ejecución de este programa se establecieron ejes de acción: a) poner fin a la violencia, b) evaluación de la ley con perspectiva de género, c) presupuesto con perspectiva de género, y d) fortalecimiento de las candidaturas femeninas.

Sin embargo, antes de entrar al análisis del comportamiento de las legisladoras de la LXIV Legislatura es necesario resaltar que, la generación de acciones afirmativas y de programas de empoderamiento no son suficientes para garantizar una participación política efectiva de las mujeres. De hecho, Nuria Varela afirma que la paridad “tan sólo consigue que las reglas del juego democrático sean justas”. Por ello, es necesario que las mujeres realicen “pactos entre mujeres” mediante la formación de bancadas femeninas, el impulso de iniciativas de interés común y el trabajo permanente basado en la sororidad.

Las bancadas femeninas son “un espacio de autoidentificación de mujeres políticas como representantes de los intereses de género” idealmente, estas bancadas trascienden identidades ideológicas y políticas. De acuerdo con *iknowpolitics*, estas bancadas deberían tener como objetivo el generar una agenda legislativa común orientada a la defensa de los derechos de la mujer y la fiscalización de políticas públicas en materia de género.

El Instituto Nacional Demócrata, reconoce que las bancadas de mujeres tienen beneficios como: a) impactar en el proceso político al incidir en la formación de la agenda política; b) impactar en la ciudadanía al concientizarla de temas relevantes y proveer información para la toma de decisiones informadas; y c) las integrantes de las bancadas se convierten en guardianas al asegurar que la ciudadanía tenga conocimiento cuando una legislación está siendo discutida.

A pesar de las reformas en materia de paridad, pocos son los estudios cuantitativos que se han realizado para evaluar el impacto del trabajo femenino en la producción legislativa. Por ello, los autores de este artículo presentaron una versión preliminar sobre la existencia o no de una verdadera representación sustantiva como consecuencia directa de la aplicación efectiva de las cuotas de género en el trabajo de la Cámara de Diputados.

En seguimiento a ese trabajo, ahora se realiza un análisis más profundo que permite brindar un 95% de confianza en el comportamiento legislativo de las mujeres que integraron la LXIV Legis-

latura de la Cámara de Diputados la cual se autodenominó “Legislatura de la Paridad”.

A simple vista, hay una notoria diferencia numérica entre los partidos y sus iniciativas, tanto presentadas por mujeres como presentadas por mujeres con representación sustantiva (RS). Sin embargo, debe hacerse un especial énfasis a la persona lectora en que, los partidos con más iniciativas de RS no son -necesariamente- los que más han promovido una agenda de carácter sustantivo, por lo que, para facilitar la interpretación de esta primera Gráfica, se presentan los porcentajes relativos a las iniciativas de RS presentadas por mujeres: es posible concluir que el partido que promovió una agenda con mayor representación sustantiva fue el PVEM, seguido del PAN y en tercer lugar el PES. Así, es posible confirmar la hipótesis sostenida en la primera edición de este artículo mediante la cual se afirmó que las legisladoras de Morena tienden a alinearse a la agenda legislativa del titular del Poder Ejecutivo Federal más allá de representar los intereses de las mujeres.

Con el propósito de ahondar en el comportamiento de los bloques femeninos de cada uno de los grupos y representaciones parlamentarias, estudiaremos las iniciativas presentadas por cada uno de estos. No sin antes explicar que, para el análisis metodológico agrupamos las categorías por cada conjunto de iniciativas que compartían temáticas similares. A continuación, se explica el alcance de cada una de ellas:

Salud. Todo lo relativo a análisis clínicos, de nutrición y de menstruación digna y permisos laborales para citas médicas.

Justicia y seguridad. Relativa a la creación de organismos que velen por los derechos de las mujeres y los grupos vulnerables.

Violencia en el ámbito familiar. Se refiere a la violencia en todos sus tipos: ya sea física, sexual, económica o psicológica, mientras sea perpetrada por familiares o dentro del hogar.

Derechos de las personas adultas mayores. Todo aquello vinculado a sus cuidados, no abandono, pensiones y derechos básicos.

Igualdad, perspectiva y paridad de género. Se enfoca al cambio de redacción de las leyes para que sea inclusivo, que todos los niveles de gobierno y la administración pública mantengan el principio de paridad de género. Además de todo lo que contribuya a cerrar las brechas de género.

Educación. Vinculado con el derecho humano a la educación de calidad.

Derechos de los grupos vulnerables. En esta categoría se tomaron en cuenta todas las iniciativas que incluían la adquisición de derechos o violación u omisión de estos a grupos en condición de vulnerabilidad. Por ejemplo, niñas y niños, miembros del grupo de la diversidad funcional, migrantes miembros de la comunidad de la diversidad funcional, mujeres mayores de edad o mujeres embarazadas y con hijos en condición de cárcel.

Derechos de los migrantes. Los que contribuyen al respeto de los derechos humanos de los migrantes y migrantes de retorno.

Maternidad y paternidad. Lo relativo a las licencias de maternidad y paternidad, pruebas de paternidad y seguridad mientras desempeñan su maternidad o paternidad responsable.

Derechos reproductivos. Relativo a los derechos de las mujeres durante su proceso de gestación o relacionados con el aborto.

Violencia. Esta es una categoría de carácter general, que se distingue de la violencia en el hogar y abarca la de carácter sexual, psicológica, cibernética, obstétrica, acoso laboral o feminicidio.

Derechos de la niñez y adolescencia. Todos los derechos de las personas en condición de minoría de edad que contribuyan a su desarrollo feliz y saludable.

Derechos de las personas de la diversidad sexual. Sobre la no discriminación de las personas que pertenecen a la comunidad LGBTIQ+.

Derechos de las personas de la diversidad funcional. El mejoramiento de espacios y condiciones para el desarrollo pleno de las personas de la diversidad funcional.

Derechos de las personas trabajadoras del hogar. En cuanto al respeto de sus derechos laborales, prestaciones, seguro social y protección a despidos injustificados.

Derechos de las poblaciones indígenas y afromexicanas. Los derechos de las personas de estos grupos a preservar sus tradiciones, recibir atención médica y jurídica en sus propias lenguas y no destruir sus territorios.

El grupo parlamentario del PAN y sus integrantes realizaron 1,018 iniciativas. Como grupo presentaron 32 iniciativas, los hombres fueron iniciantes 536 veces y las mujeres 450.

Del total de las iniciativas del grupo, solamente el 9.38% son de representación sustantiva y de las 450 iniciativas presentadas por diputadas 163 fueron de representación sustantiva. De las 163: 22 fueron aprobadas, 18 retiradas, 8 desechadas y 115 se encuentran pendientes. En este sentido, el porcentaje de aprobación en cuanto a conclusión positiva del proceso legislativo en materia de representación sustantiva es de 13.49% ubicando a la segunda fuerza política por encima de Morena.

Las diputadas del PAN se han enfocado en legislar sobre derechos de la infancia y la adolescencia, en igualdad, perspectiva y paridad de género y en violencia. Sobre grupos de refugiados, derechos de la población indígena y afromexicana, violencia familiar, derechos de las personas trabajadoras del hogar.

De la información analizada podemos destacar que: A pesar de la paridad de género existente en la LXIV Legislatura, la realidad indica que las mujeres no han logrado patentizar su poder político a través de una agenda legislativa consolidada, pues los porcentajes de aprobación en representación sustantiva son mínimos 110 y el trabajo realizado, también.



Durante la revisión de las iniciativas, fue posible verificar que el partido del Titular del Ejecutivo contó con un mayor número de representación femenina, sin embargo; ello no implicó un mayor trabajo en favor de la representación sustantiva pues las mujeres tendieron a alinearse con la política austera del Gobierno Federal más allá de generar propuestas en favor de sus representadas.

Las mujeres continúan siendo asignadas a roles o comisiones femeninos, por lo que los temas que impulsan son de tal carácter.

En materia de porcentaje de aprobación, el PVEM es el que cuenta con un mejor porcentaje. No obstante, ello no significa que este sea el grupo que más trabajo realizó por una agenda de representación sustantiva, ya que únicamente presentó 7 iniciativas y este factor es el que aumenta su porcentaje.

Los bajos porcentajes de aprobación en temas vinculados con la representación sustantiva evidencian la necesidad inminente de las mujeres de formar bancadas femeninas independientemente de su partido político o, de lo contrario, seguirán enfrentándose solas a una institución de corte patriarcal.

El bajo número de iniciativas aprobadas nos muestra que es necesario, no solo garantizar la participación femenina, sino capacitar a las mujeres que llegan a los escaños a fin de garantizar un impacto positivo de su participación.

Conclusiones

El Poder Legislativo es una institución clave para el funcionamiento de un Estado de derecho en tanto que garantiza el apego al proceso legislativo y la representación de la población mediante el ejercicio de un modelo democrático.

Gracias al impulso de organizaciones internacionales y al reconocimiento de derechos de las mujeres en tratados internacionales, los Estados han abierto sus ojos a la necesidad de incorporar a las mujeres en la vida pública como sujetos de derecho.

Por ello, y debido a la sistemática discriminación experimentada por el género femenino, fue necesario implementar acciones afirmativas que abrieran la puerta de lo público a las mujeres. En el caso mexicano, estas acciones lograron garantizar la paridad de género en la LXIV Legislatura.

No obstante, el análisis realizado en el presente artículo nos demuestra que, a pesar de la participación femenina en la esfera política, todavía es necesario que las mujeres se fortalezcan entre sí y promuevan una agenda común en favor de sus derechos.

De hecho, el artículo refrenda la aseveración realizada por Nuria Valera cuando afirma que “la paridad es sólo el comienzo”, pues aún queda un gran camino por recorrer, en el que se deberá de empoderar a las mujeres legisladoras a través de capacitación, motivarlas para la formación de bancadas independientemente de su adscripción política y empoderarlas para ocupar puestos de liderazgo dentro de la Cámara de Diputados.

El fin de este artículo es identificar las áreas de oportunidad existentes para las mujeres legisladoras en nuestro país y constituir un parteaguas para la cristalización de una verdadera representación sustantiva en México.

Los Diputados Panistas dan una Espléndida

Pelea en el Congreso:

La Reforma de la Ley Electoral

Partido Acción Nacional¹

Por fin el pasado miércoles 21 se inició en la Cámara de Diputados el debate durante tanto tiempo esperado por la opinión pública, sobre la Ley Electoral. Tal como hacíamos notar en el número anterior, el dictamen de las comisiones unidad de Estudios Legislativos y de Gobernación, aprobaba el proyecto de nueva Ley Electoral presentado por un grupo de senadores y diputados, al tiempo que rechaza todos los anteriormente presentadores al respecto, con la sola excepción del relativo a las reformas constitucionales necesarias para establecer un tribunal de elecciones, originado en Acción Nacional.

Los 80 diputados presentes en el momento de iniciarse la sesión, se enteraron por la orden del día de que habría de discutirse el dictamen de referencia sobre la nueva Ley Electoral. Y entonces los diputados de la mayoría, como si se hubiesen puesto de acuerdo, adoptaron actitudes que revelasen a las claras su poco interés en el tema. Así, la discusión se inició en medio de una gran frialdad de la asamblea, frialdad que hubo de desaparecer poco a poco, a medida que la discusión hacía poner atención aun a los más empeñados en mantenerse alejados de cuanto signifique trabajo.



Los diputados de Acción Nacional fueron los primeros en anotarse para atacar el dictamen; pero a ellos se agregó el diputado del PRI, Natalio Vázquez Pallares, que tenía ideas especiales sobre lo que debe ser la Ley Electoral Mexicana. Dictaminadores y coautores del proyecto discusión fueron los oradores del pro.

1 Revista La Nación. Año XI No. 528, 26 de noviembre de 1951. Págs. 6-7-. 22

Exigencia Nacional

El primero en ir a la tribuna fue el diputado del PAN. Jaime Robles quien, con la habitual solidez de sus argumentos, demostró la necesidad de que la Ley Electoral no se detuviese a la mitad en el camino del establecimiento de las medidas necesarias para garantizar el respeto al voto.

El proyecto que nos ocupa” —principió diciendo— “ha sido el resultado de una corriente de opinión que simultánea’ mente ha arrancado del gobierno y de los partidos políticos; pero fundamentalmente del pueblo mexicano. Desgraciadamente la culminación de este movimiento no ha llegado a su meta, por obra del proyecto a discusión, sino que se ha quedado estacionado a la mitad del camino”.

Las antiguas leyes electorales correspondían a una tramoya política, al servicio del gobierno; pero no era un instrumento de expresión de la voluntad popular. Es una vergüenza que si el pueblo está exigiendo una ley que corresponda a su preparación política, le entreguemos una obra incompleta que todavía conserva el lastre de las antiguas leyes.

Es una vergüenza que el dictamen sólo sea una etapa retardada en el proceso cívico de México. Cuando el Presidente de la República en su informe anunció que se harían las reformas necesarias, a la Ley Electoral, hubo una gran esperanza en todo el pueblo de México: la misma esperanza que mantiene hoy, de que salga de aquí una Ley Electoral que va ya a lo más profundo y lo más noble de la Patria, que es la participación de la ciudadanía en nuestra vida pública.

El Pueblo, Superior al Estado

Y pasando al ataque, directo al proyecto continuó: “El proyecto sigue tolerando la existencia de un partido oficial. Es increíble que en México y en pleno siglo XX, aún se mantenga el absurdo de un partido de estado. Si la Ley Electoral protege y auspicia la existencia de un partido oficial, no estamos viviendo en una democracia ni estamos aprobando una buena Ley Electoral”.

Por otra parte, la integración de la Comisión Federal Electoral, tal como se propone, significa un adelanto; pero no es bastante, porque no llena aún los requisitos de responsabilidad y de independencia necesarios. En una de las iniciativas por nosotros presentadas, se propone la formación de un Consejo Federal del Sufragio, compuesto por tres ciudadanos, nombrados por el Presidente de la República, porque no se teme la liga inicial con el régimen, liga que perderían al no tener calidad de simples burócratas.

Nos oponemos también al dictamen porque no llega al punto básico del proceso electoral, que es la calificación de las elecciones. Si la Ley Electoral permite la vieja práctica de que la calificación final sea hecha por un juez que a la vez es parte, por un juez que habrá de beneficiarse con el fraude, es una ley retrógrada.

La frase de Benito Juárez en el sentido de que, si el gobierno no hace las elecciones, no hay elecciones, ya no es válida. Pero si queremos superar plenamente el sentido de la frase juarista, tenemos que reconocer que el pueblo es superior al Estado, sobre todo cuando se trata de la designación de aquéllos que han de ocupar los puestos de elección popular.

Representación de la Revolución

Para defender el dictamen pasó a la tribuna el diputado Antonio Rocha quien se lanzó directamente contra el diputado Robles, afirmando que la voz de éste “no es la voz de un representante del pueblo, sino la interesada de un hombre de partido que viene a luchar por un proyecto presentado por el grupo al que pertenece, pretendiendo que sólo ese proyecto es capaz de regular las elecciones en México.

En seguida dio lectura a una declaración del PP, para demostrar lo que no necesita demos-

tración: que el PP está de acuerdo con el PRI y que sólo el PAN está en contra de la opinión de ambos. Con ello pretendía llegar a la conclusión de que todo el pueblo de México está muy contento con el proyecto a discusión.

Y continuó haciendo notar que, en opinión del PAN, “sólo será legítima una Ley Electoral, si suprime al partido representativo de la Revolución. Y esto no es posible en ninguna cámara, ni en ningún tiempo, hasta que los señores del PAN y el pueblo de México con ellos nos quiten la representación de la Revolución.

En seguida sostuvo que la forma propuesta por el PAN para integrar el órgano responsable del proceso electoral, conduce a un mayor estatismo que aquél a que se llega según el dictamen a discusión. Atacó en seguida el proyecto de formación de un Tribunal de Elecciones, presentado por el PAN y, que no estaba a discusión, y sostuvo que era un gran adelanto la desaparición de las juntas computadoras.

Pasos Adelante

Tocó su turno al diputado Eduardo Facha, del PAN, para atacar el dictamen. Principió recordando cómo parecidos o exactos argumentos a los exhibidos por los defensores del dictamen, habían sido presentados también por las mayorías cuando se discutía la ley vigente. Se refirió en seguida a la importancia que tiene el que sólo pueda haber diputados con el visto bueno del Presidente de la República, para llegar a la afirmación de que no es suficiente el adelanto de la Ley que se propone, frente al adelanto de la educación ciudadana de nuestro pueblo.

No es posible hablar de un desarrollo integral si no se va al fondo del problema: ya no es tan importante hacer que el pueblo vote, sino lograr el respeto a ese voto del pueblo que ya es emitido.

En seguida se refirió a las palabras del diputado Rocha sosteniendo: “Pretendamos la supresión de un partido político, cuando éste no es un verdadero partido, sino un instrumento en manos del Estado.

No atacamos el proyecto porque de un paso adelante, sino porque no da todos los que son necesarios, todos los que exige el pueblo de México, para llegar a la meta que es el establecimiento de una Ley que garantice verdaderamente el respeto a la voluntad popular.

Buenos Propósitos

El diputado Alfonso Pérez Gazga fue el siguiente defensor del dictamen y principió por hacer la defensa del PRI, diciendo que se sostiene la necesidad de su desaparición, “porque se le considera como partido del gobierno y no se quiere reconocer que lo que en realidad pasa es que el pueblo está con el PRI porque le tiene confianza. Y el PRI conserva esa confianza con las obras que está realizando y que no viene al caso enumerar.

Respecto al visto bueno del Presidente de la República para que los diputados logren ocupar su curul, sostuvo que es una afirmación audaz y falsa, hizo consideraciones de orden técnico y término asombrándose de que los diputados del PAN se opusieran a la aprobación, del dictamen aun reconociendo “el buen propósito” que lo animaba.

La Pelea por el Pueblo

El diputado Juan José Hinojosa, pasó en seguida a hacer una ágil revisión de los argumentos presentados por las partes y a atacar a fondo el dictamen: “Venimos” —dijo— a dar la pelea por el pueblo de México, porque ha sido vocación manifestada por él, y esperanza continua, el darse, un gobierno democrático, Y para lograr esto es indispensable una Ley Electora! que reconozca la importancia del voto y lo rodee, en consecuencia, de todas las *condiciones* necesarias para su respeto.

Reconoció que el proyecto significa un avance, “un avance que buen trabajo nos ha costado, pues venimos luchando por él desde hace muchos años y el pueblo de México con nosotros; pero hizo notar que el avance no era de la magnitud que lo requiere el progreso de la ciudadanía en México.

Aunque no se dice, se sigue dando validez al argumento de que el pueblo no está preparado para la democracia. Y sí lo está desde 1910 en que dio muestras de ello al seguir a Madero, que tuvo el acierto de tomar como bandera, uno de los más grandes anhelos del pueblo: el sufragio efectivo. Pero la realización de ese anhelo ha sido frustrada por quienes se dicen herederos de la Revolución.

Se refirió en seguida a los argumentos de los diputados Rocha y Pérez Gazga, sosteniendo que no es más democrática la integración de la Comisión Federal Electoral propuesta por el dictamen en cuestión, que la del Consejo Federal del Sufragio propuesto por el PAN pues, dadas las circunstancias no puede decirse que en el primero haya representantes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, sino sólo del primero. En cambio, el proyecto del PAN tiene la ventaja de responsabilizar plenamente al Ejecutivo por los nombramientos y prevé que éstos recaigan en personas de intachable personalidad, y “que no tengan ese requisito desagradable de estar vinculadas por el cordón umbilical al presupuesto”.

Partido del Poder

En seguida hizo notar el error en que había caído el “jurista” Pérez Gazga al confundir partido en el poder, con partido del poder. “Partido en el poder es aquel que llega al poder por la voluntad del pueblo. Partido del poder es aquel que está constituido como una simple secretaría de Estado, encargado de distribuir chambas y esas cosas de elección popular.

Y continuó: “No queremos que desaparezca el PRI, sino que lo desamamanten, que al cabo ya está grandecito, para poder arrancamos solos a ver cuántas curules nos tocan en verdad”.

Como los defensores del dictamen se habían referido a que eran demasiado complicadas las elecciones complementarias, propuesta por el PAN, y en el mismo dictamen se sostenía eso, hizo notar que no tenían la complicación que se les atribuía y que, además, tenían la enorme ventaja de hacer que el fraude electoral no llegara a beneficiar a sus autores.

Terminó diciendo que bien podía dar fin a su discurso pidiendo solemnemente a los diputados que no aprobaran el proyecto; pero que como comprendía que tal cosa equivaldría a arar en la arena, lo interesante era que quedara constancia de “la protesta del pueblo de México porque con este proyecto se sigue retardando el avance para que la democracia deje de ser sólo artículo de exportación a las conferencias internacionales, y se convierta en una realidad en el interior de nuestro país.

El Callo Pisado

Al diputado Noé. Palomares que fue el siguiente defensor del dictamen no le gustaron las bromas del diputado Hinojosa: señal de que le pisaron un callo, según la expresión de éste mismo. “Los diputados del PAN” - dijo el diputado Palomares, después de que protestó por el “humorismo poco serio” del diputado Hinojosa— “creen que han descubierto el Mediterráneo, cuando *viene a decirnos* que el pueblo de México está apto para la democracia. Los regímenes revolucionarios hace mucho que lo saben”.

En seguida demostró que o no’ sabe leer o tiene tan hecho el cerebro a tergiversar las cosas, que inconscientemente lo hace, pues sostuvo que en la convención de Acción Nacional habían estado presentes sólo representantes de unos cuantos Estados. Luego se empeñó en sostener que el PRI era un partido en el poder simplemente y terminó diciendo que los diputados del PRI, cuando

se insinuaba que hacía manejos ilegítimos, estaban dispuestos a responder... ¿qué?



Reforma a Fondo

Tocó su turno al diputado Gonzalo Chapela, del PAN, para impugnar el dictamen, y principió refiriéndose a las frases del diputado Palomares: “Hasta en la información periodística que nos presenta hay fraude, hasta en ella hay robo de votos”, pues el diputado Palomares, para afirmar que había habido representantes de sólo diez Estados, había ido a la tribuna con un periódico en la mano. Desde luego que la falsedad estaba en el lector y no en el diario.

Y siguió el diputado Chapela: Otra afirmación; la revolución es el PRI. La verdad es que la Revolución en lo que tiene de valioso no es el gobierno, ni es un partido, es el pueblo mismo de México.

Se ha dicho también que el PRI justifica su permanencia en el poder porque ha hecho obras. A él, dice, se debe todo, hasta la libertad de que disfrutaban los diputados del PAN para expresarse. No seamos desorbitados. Cuando se ha hecho se debe al pueblo de México que muchas veces superando las fallas y las traiciones

La Voz de la Conciencia

Finalmente, el diputado Natalio Vázquez Pallares, también atacó el dictamen, no sin antes precisar que sus ideas no tenían por qué tomarse como indisciplina al PRI, al que pertenece. La base de su argumentación se encontraba en que estima que es necesaria la adopción del sistema de representación proporcional. Pero en su peroración, que constituyó un estudio sobre el sistema electoral, señaló las lacras existentes en los procedimientos y los aspectos en que la Ley a discusión constituye un verdadero retroceso, como son las formas de integración de las Comisiones

Locales Electorales y de los Comités Distritales. Y refiriéndose a las posibles objeciones al sistema de representación proporcional, dijo: “En buen, romance, ¿qué quiere decir la Comisión? Que una de las causas que alejarían a la ciudadanía de las urnas electorales sería la votación por listas y no por candidatos. Y Yo pregunto, ¿las listas no están integradas por candidatos? Pero, independientemente de esta respuesta que podría ser tildada de fútil, la causa fundamental, básica, primordial, del abstencionismo electoral que padece nuestro pueblo, no reside en el voto por listas o por una sola persona; no. Desterrad el fraude, castigad la simulación haced un buen padrón electoral, recibid la votación con limpieza, haced el computo con pureza, calificad las elecciones in ánimo faccioso, y entonces, sólo entonces, se manifestará la gran calidad cívica del pueblo de México.

Participación de las Mujeres en los Congresos Estatales

María de Lourdes Ramírez Flores¹

Existen distintas explicaciones a la existencia del techo de cristal, las cuales se pueden dividir en tres grupos: estructura social y barreras prácticas, contexto social y cultural y desarrollo económico. Las tres presentan argumentos interesantes y no necesariamente son mutuamente excluyentes.

Por barreras prácticas se entiende la falta de servicios de cuidado guarderías y estancias infantiles a precios accesibles y esquemas laborales flexibles que permitan a las mujeres salir del hogar para acceder a las mismas oportunidades de empleo que los hombres. En este caso, las carreras políticas de las mujeres se ven afectadas por su labor en el hogar. En general, los trabajos a los que se dedican las mujeres son distintos que los de los hombres y para todo grupo de edad tienen mayores tasas de participación en el trabajo del hogar nos permiten apreciar que para todos los niveles de edad, las mujeres tienen mayor participación en el trabajo doméstico. Asimismo, las ocupaciones también parecen tener sesgos de género: por ejemplo, prácticamente 8 de cada 10 trabajadores domésticos son mujeres. Destaca que únicamente 7 de cada 10 funcionarios públicos y gerentes del sector privado son hombres. Es probable que ciertas ocupaciones proporcionen a las mujeres mayores facilidades para poder distribuir su tiempo entre su trabajo y su hogar. Sin embargo, es posible que esta distribución también se deba a factores culturales, que constituyen el segundo grupo de explicaciones para la subrepresentación de las mujeres en la política.

En muchas sociedades, se considera que el lugar de la mujer es el hogar. A pesar de que esto ha cambiado en todo el mundo, la idea de que las mujeres deben ser esposas o amas de casa permanece enraizada en el imaginario social. De acuerdo al Centro Internacional de las Mujeres para la Democracia (IWDC por sus siglas en inglés), en junio de 2008 sólo 18% de los asientos en los parlamentos del mundo eran ocupados por mujeres. Sin embargo, las tasas de participación varían mucho entre regiones: en los países nórdicos, la tasa es 41.4%; en América, 21.8%; en Europa excluyendo los países nórdicos), 19.1%; en Asia, 17.4%; en África Subsahariana, 17.2% y en los países árabes, 9.6%.



1 Ramírez Flores, María de Lourdes. Participación de las mujeres en los congresos estatales. Documentos de trabajo No. 374, diciembre del 2010. Págs. 66

De acuerdo a Jocelyn Viterna, Kathleen Fallon y Jason Beckfield, las diferencias en el desarrollo socioeconómico tienen un impacto en el número de legisladoras en los parlamentos nacionales pero, por sí mismo, el desarrollo económico no explica la participación femenina en la política. Entre otros factores, el porcentaje de mujeres profesionistas, el sistema electoral, participación de la izquierda en la política, así como algunas características culturales, afectan el número de mujeres en el poder legislativo. Cabe señalar que, a diferencia de países desarrollados, en países en vías de desarrollo no existe una relación significativa entre participación femenina en el mercado laboral y mujeres en los parlamentos.

En México, persisten creencias sobre el rol de la mujer como madre y esposa. De acuerdo a la Primera Encuesta Nacional de Discriminación, el 39.2% de los mexicanos y mexicanas considera que si las mujeres quieren trabajar, deben hacerlo en tareas propias de su sexo, 21.5% piensa que las mujeres son menos capaces que los hombres para ocupar cargos importantes y 31% no contrataría a una mujer que se niega a atender primero a su marido. La política, y muchas otras profesiones, no son vistas como ámbitos “apropiados” para que las mujeres se desarrollen.

Es probable que las creencias de género estén relacionadas con el número de diputaciones ocupadas por mujeres. Pamela Paxton y Sheri Kunovich consideran que este es un factor determinante en el número de mujeres que ocupan puestos en las legislaturas. Para las autoras, este es un factor incluso más importante que el político. Lo anterior se debe a que los factores estructurales determinan la oferta de mujeres, mientras que los factores políticos determinan la demanda; sin embargo, los factores ideológicos impactan tanto la oferta como la demanda. Algunos de las variables que analizan son las creencias sobre capacidades y desempeño de los hombres, así como el rol de la mujer como madre.

Mala Htun considera que la discriminación sexual -fenómeno que se presenta en la mayoría de las culturas- hace difícil establecer relaciones evidentes entre desigualdad y actitudes culturales. Para ella, los argumentos culturales de desigualdad de género deben usarse cautelosamente. Por ejemplo, la cultura sajona que favorece los derechos del individuo había sido, hasta épocas recientes, poco favorable hacia la igualdad de género. Para la autora, Latinoamérica está sujeta a la cultura patriarcal intrínsecamente ligada al catolicismo, factor aparentemente hostil para el avance de la igualdad de género. Sin embargo, tanto en Latinoamérica como en el resto del mundo parece haber signos de convergencia en la posición de las mujeres, mostrando avances en la equidad de género. Por ello, recalca que la cultura no es factor suficiente para explicar la desigualdad de género.

Siguiendo una línea de pensamiento similar, Lonna Rae Atkeson explica que la brecha en la participación política entre hombres y mujeres se debe a factores políticos y contextuales y no a cuestiones de recursos o de socialización. Uno de estos factores es la presencia de candidatas competitivas. La intensidad de las campañas políticas es lo que involucra a los ciudadanos en la contienda, por ello la autora sostiene que la presencia de una mujer con posibilidades de ganar puede generar una contienda de género en la que las mujeres participen más activamente. La autora considera que para que cambie la noción de “la política es cosa de hombres” es necesario que más mujeres incursionen en dicho ámbito. Sin embargo, no explica la forma en la que se puede impulsar una mayor equidad en la selección de candidatas dado el sesgo de género de la profesión que ella misma menciona.

Contrario a lo sugerido por Rae Atkeson, dentro del segundo grupo de explicaciones de la subrepresentación de las mujeres en la política se encuentran las relacionadas al capital social. De acuerdo a Francis Fukuyama capital social puede entenderse como una serie de valores o normas informales compartidas por miembros de un grupo, lo que permite la cooperación mediante la generación de confianza. Para Vivien Lowndes, el capital social de las mujeres es distinto al de los hombres, ya que está más ligado a actividades comunitarias, principalmente de la colonia o

comunidad y concentrado en redes sociales con objetivos específicos o en organizaciones informales. Así mismo, es menos probable que lo inviertan en participación política. Las mujeres usan su capital social para resolver problemas locales, no para entrar a la política. Sin embargo, estos puntos se tienen que tomar con reserva ya que, como menciona la autora, no existe una relación general, consistente y directa entre capital social e involucramiento en la política, aunque en contextos particulares se haya encontrado evidencia del fenómeno.



A pesar de ser más de la mitad de la población y de conformar más del 50% del padrón electoral, las mujeres participan menos en política que los hombres. Las razones por las cual esto sucede exceden el objetivo de esta investigación, sin embargo, es necesario investigar las causas de la existencia del techo de cristal en la política mexicana. Los datos permiten observar que, en ocasiones, las cuotas de género para las listas no se ven reflejadas en la composición de las legislaturas. Es posible que algunos partidos encuentren la forma de evadir dicha legislación mediante la implementación de candidatas, cuyo objetivo es ceder su curul una vez que han resultado electas. Sin embargo, los datos aquí presentados no permiten analizar esta hipótesis.

Lo anterior debe hacerse, principalmente, por impulsar la equidad de géneros en el acceso a puestos públicos garantizada en el artículo 4^a de la Constitución. Asimismo, existen otros motivos por los cuales puede considerarse benéfica la participación de las mujeres. Uno de ellos es la disminución en la corrupción. De acuerdo a David Dollar, Raymond Fisman y Roberta Gatti, un aumento en la participación femenina trae consigo una disminución de la corrupción. Dollar, Fisman y Gatti encuentran evidencia de que las mujeres en el legislativo son más confiables, tienen comportamientos menos oportunos y promueven gobiernos más honestos.

Si bien, no se puede afirmar que las características de las mujeres las hagan mejores gobernantes que los hombres -porque, en principio, la identidad de género no determina la capacidad

moral o intelectual de las personas- este tipo de indicadores puede ser reflejo de algo más. Quizá las sociedades en cuyos gobiernos participan más mujeres son más incluyentes y tienen distintos niveles o vías de participación ciudadana. Es necesario analizar estas posibles relaciones, así como algunas formas de incentivar la participación femenina en la política.

Tania Hernández Vicencio¹

El desarrollo del Partido Acción Nacional (PAN), como parte de la derecha social mexicana. Desde esta perspectiva intento contribuir a la comprensión del papel que jugó Acción Nacional en la evolución de esa parte de la oposición política¹ y respecto a la edificación del Estado mexicano durante el siglo XX.

La premisa del trabajo es que la situación que vive el PAN es producto de una profunda tensión que marcó su fundación y evolución posterior. Cuando Acción Nacional se fundó en 1939, se integró desde la oposición a la construcción del Estado, toda vez que optó por la vía institucional para canalizar su actuación política. No obstante, esa elección implicó marginar de su vida interna a distintos grupos y expresiones de derecha que insistían en desplegar una acción radical hacia un Estado que también los excluyó de su proyecto original. El PAN representó una excepción entre los partidos de derecha que se formaron en el siglo pasado. Logró permanecer vigente, avanzar poco a poco electoralmente y transitar de la oposición al ejercicio del gobierno. En buena medida la transformación de ese partido se dio en la interrelación con una entidad estatal que fue modificando su naturaleza entre la segunda mitad de los años setenta y la década de los ochenta del siglo XX, un periodo en el que derecha mexicana experimentó un proceso interesante de reorganización. La profunda tensión que marcó el origen de Acción Nacional habría de permanecer latente a lo largo de su historia, pero volvió a manifestarse con toda claridad hacia el final del siglo pasado, cuando varios de los herederos de los actores antes relegados emergieron a través del PAN, decididos a disputar el control del partido y el proyecto estatal.

El trabajo se desarrolla a partir de una periodización que integra los cambios que se dieron en el PAN a la luz de las dos dinámicas. Por un lado, del desarrollo de un Estado que modificó su naturaleza nacionalista hacia un esquema neoliberal, así como del impacto que tuvo dentro de ese partido la reorganización de distintos actores de la derecha. Se distinguen tres grandes etapas: su fundación en 1939 en el contexto del nacimiento del moderno Estado mexicano; la crisis del Estado nacionalista y de los gobiernos posrevolucionarios que inicia en la segunda mitad de los años setenta y se manifiesta con claridad en la década de los ochenta; y la etapa en la que se consolida el Estado neoliberal, en el marco de una gran alianza de derecha a partir de la década de los noventa.

El modelo nacionalista del Estado depositó en éste la rectoría de la modernización del país. Fue la institución estatal la que propició las condiciones para la acumulación del capital privado, al mismo tiempo que garantizó una serie de derechos sociales y construyó sistemas públicos de compensación de las desigualdades, en un esfuerzo por bajar la intensidad del conflicto entre los intereses sociales e individuales. El Estado se configuró como un ente complejo capaz de construir una gran coalición con diversos grupos sociales, a partir de los ideales y el discurso de la revolución mexicana. Bajo el esquema neoliberal, en cambio, se ceden importantes espacios a la acción de las fuerzas del mercado y éste se vuelve el mecanismo de coordinación de los distintos ámbitos de la vida nacional. El Estado neoliberal defiende las potencialidades individuales por encima de las colectivas, profundiza la desregulación de los espacios económico, político y social, y la gestión pública se centra en el uso de la técnica más que en la negociación política.

La derecha será entendida como el conjunto heterogéneo de posiciones que se cohesionan a partir de valores como la búsqueda del orden sobre la base de una estructuración vertical de la autoridad, la recuperación de la tradición y la preservación de un estado de cosas dado como natural, donde se conjugan privilegios, asimetrías y selectividad en las relaciones que se dan en las distintas esferas de la vida social. Buena parte de la derecha defiende la idea de la libre competen-

1 Revista Política y Cultura. No. 29, enero del 2008. Págs. 1-18

cia como el mejor camino posible para la organización de la sociedad. Este planteamiento la lleva a defender el principio del mercado político y, en el ámbito económico, las distintas manifestaciones de la derecha pueden coincidir con la reivindicación de la propiedad privada y con una idea de igualdad basada en la protección de la propiedad privada y familiar frente a las acciones del Estado y del gobierno. La derecha es pragmática por naturaleza, se adecua a los cambios y en ocasiones se adelanta a hacerlos para conservar un estado dado de cosas.⁶ En algunos casos puede estar asociada con una visión de la moral cristiana que asume sus principios con una perspectiva conservadora. La ultraderecha, por su parte, se caracteriza por su radicalidad y por la defensa de posiciones marcadamente doctrinarias e ideológicas. Generalmente se expresa en relación con temas morales y religiosos, mantiene una actitud fundamentalista, es abiertamente antisemita y anticomunista, y puede funcionar de manera clandestina.

La Fundación del PAN

Si el conflicto entre los conservadores y liberales al final del siglo XIX se había centrado en la pérdida del poder de la Iglesia en aras de la construcción de un Estado de esencia liberal, la tensión entre la oposición de derecha y el moderno Estado mexicano que emergió con claridad con el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934–1940), agregó nuevas tensiones. El novel Estado de rasgos nacionalistas, que encontraba legitimidad en la Constitución de 1917 se cimentó en un discurso ecléctico que abrazaba por igual al colectivismo que al individualismo y que reivindicaba los ideales de justicia social de la revolución tanto como a los valores del liberalismo político. Amparado en ese discurso, Cárdenas habría de instrumentar varias acciones para desarrollar al país por la vía capitalista, sobre la base de una estructura política que articulara estrechamente a los grupos sociales en torno al proyecto estatal. El gobierno se convirtió en una instancia omnipotente y el presidencialismo se consolidó como el articulador de la vida nacional.



El reformismo social del gobierno cardenista despertó la suspicacia de la oposición de derecha. Durante ese periodo se impulsó una profunda transformación de las relaciones de propiedad, se reivindicó el papel del Estado como rector de la economía y se produjo un cambio en la correlación de fuerzas entre el capital y el trabajo. El impacto positivo de las políticas del gobierno en el terreno laboral, que enfatizaban la importancia de la clase obrera, provocó la movilización del sector más combativo de los empresarios, en especial de un grupo ubicado en el noreste mexicano. La derecha liberal se puso en alerta cuando las corporaciones y los grupos sociales cobraron mayor relevancia en relación con la figura del ciudadano. Para esta vertiente de la oposición era necesario consolidar el equilibrio entre los Poderes de la unión sustento del pacto constitucional, frente a un Estado centralizador. En su opinión, el Estado partía de una concepción errada sobre la esencia del nacionalismo pues, en lugar de buscar la integración nacional reconociendo la pluralidad y las diferencias, procuraba un difícil proceso de homogenización de la sociedad mexicana.⁹ El enfoque de la lucha de clases que el gobierno cardenista mantuvo como centro de su política, generaba una reacción negativa entre quienes demandaban el reconocimiento de las individualidades. La intensa participación del Estado en todos los ámbitos de la vida social enardecía a aquellos que proponían la creación de las condiciones necesarias para el despliegue de las potencialidades particulares. La insistencia en la educación laica (además de carácter socialista), el fortalecimiento de las escuelas públicas como las nuevas instituciones encargadas de la educación de los mexicanos y el refrendo de la separación entre el poder del Estado y el de la Iglesia, provocó la indignación de la derecha conservadora, en especial de la jerarquía católica y de una diversidad de organizaciones civiles de clase media, que percibían al gobierno cardenista como la expresión de un Estado injusto y excluyente de sus derechos.

Acción Nacional surgió entonces como parte de la reacción de la derecha opositora, frente a lo que consideraba “los excesos de los gobiernos posrevolucionarios”. Pero, por otro lado, la fundación del PAN también fue producto de un largo y áspero proceso de reorganización de diversos actores que abrevaban de esa ideología. La dura experiencia que los grupos y movimientos católicos conservadores habían tenido con la lucha cristera (1926–1929), los llevó a evaluar los saldos que les había dejado la confrontación violenta con el Estado, de tal manera que incluso las organizaciones más combativas experimentaban una crisis interna derivada de la necesidad de decidir sobre la ruta más apropiada para participar en la vida política. Además, el fracaso electoral de la campaña presidencial de José Vasconcelos (en 1929), hizo que la derecha liberal, civilista, tuviera una idea más clara del difícil panorama que le esperaba de seguir dando la batalla esencialmente en el terreno ideológico, sin involucrarse a fondo en la formación institucional de cuadros políticos.

Los fundadores de Acción Nacional buscarían trascender la naturaleza y las limitantes organizativas y programáticas de anteriores agrupaciones políticas y sociales. Desde 1926 Manuel Gómez Morín, el principal impulsor del PAN, venía considerando la necesidad de fundar un partido político que funcionara como una institución permanente, dedicada a la producción de una cultura ciudadana. Su convicción lo llevó durante varios años a trabajar para reunir a personajes que creyeran en la posibilidad de éxito de su proyecto. En el PAN se aglutinaron personajes que representaban las distintas vertientes del pensamiento de derecha, pero también había librepensadores y gente que tenía como única motivación, manifestarse en contra del desempeño del gobierno. A ese partido se incorporaron líderes de organizaciones católicas beligerantes que comprendían la necesidad de transitar por la ruta electoral, católicos liberales que tenían una visión más progresista sobre la política, empresarios que se identificaban con los planteamientos basados en el liberalismo económico que defendía el nuevo partido, ex funcionarios del gobierno porfirista, algunos otros que habían participado en el movimiento antireeleccionista de Francisco I. Madero y ex colaboradores de los primeros gobiernos postrevolucionarios. En su formación también participaron intelectuales, profesionistas distinguidos y librepensadores.

El gran acuerdo que permitió la fundación del PAN fue la exclusión de su propuesta política

y vida interna de las visiones y posiciones que buscaran la radicalización de su acción. Quienes simpatizaban con esa actitud pero que decidieron ser parte de Acción Nacional tuvieron que matizar sus posiciones o por lo menos esperar a mejores tiempos para volver a plantearlas. El nuevo partido se construyó con una visión de largo plazo, basada en la idea de que se podía gobernar también desde la oposición. A diferencia de otras organizaciones de derecha que nacieron en el mismo periodo, algunas de las cuales tenían un perfil marcadamente ideológico y enfatizaban la confrontación *per se*, el PAN nació como una institución moderna para su tiempo. La gran distinción del partido fue su aceptación del distanciamiento de los ámbitos de acción de la Iglesia y el Estado, así como su constante demanda sobre la construcción de un orden democrático en el país, basado en los valores de la democracia liberal. Desde ese momento, Acción Nacional se convirtió en un actor partícipe del proceso de evolución del Estado al enarbolar, desde la oposición, un proyecto político, económico y social alternativo. En sus primeros años de vida, Acción Nacional se distinguió –al amparo del liderazgo de Gómez Morín, que encabezó a su partido por diez años– por insistir en el afianzamiento de la democracia representativa, la vida republicana, un profundo proceso de “ciudadanización” de la esfera política y el establecimiento de un sistema de libertades públicas, en un contexto en que el presidencialismo y el corporativismo ejercían un fuerte control sobre todos los ámbitos de la vida nacional. Además de difundir su propuesta, los panistas también se involucraron activamente en la producción de una normatividad electoral, que permitiría la construcción del moderno sistema electoral.

Aunque en las elecciones de 1940 el PAN no presentó candidato a presidente de la república, respaldó la candidatura del general Juan Andrew Almazán. Desde ese momento, sus principales banderas fueron la exigencia de comicios limpios, una actuación imparcial por parte de las autoridades y el respeto al voto. El acatamiento a las reglas del juego político fue una estrategia que ayudó a los panistas a dar la imagen de una derecha propositiva que sabía participar dentro de los cauces institucionales, esa situación poco a poco le ayudaría a conquistar algunos espacios políticos, primeramente, a nivel local y luego en el Congreso de la unión. Sobre la marcha Acción Nacional se fue convirtiendo en un importante gestor social, que utilizó su posición dentro en la Cámara de Diputados para impulsar diversas propuestas de ley y proyectos de reformas constitucionales relacionadas con distintos temas.

En los principios de doctrina del PAN quedaron plasmados claramente los reclamos de los católicos liberales, así como los de católicos conservadores. Los panistas abogaban por la edificación de una nación que reconociera el valor de la tradición hispanista, apelaban a las raíces iberoamericanas y pugnaban por la “unificación racial” con las “Naciones Hispánicas”. En ese sentido, la idea defendida por el panismo se oponía a la concepción nacionalista enarbolada por el gobierno, pues confrontaba su propuesta de construcción de una identidad nacional a partir del reconocimiento de una tradición propia, autóctona, de la existencia de una raza mestiza, así como de la necesidad de integrar a los grupos sociales en un ente homogéneo.

Acción Nacional confrontó la premisa del gobierno respecto a la existencia de un permanente conflicto de clases y en cambio defendió la idea de que la sociedad estaba integrada por ciudadanos iguales ante la ley. Su defensa de la “persona humana” le dio las bases para proponer que los individuos sólo requerían del “apoyo solidario” para poder realizar su “destino espiritual y material”, por lo que el Estado sólo debía tener un papel subsidiario. En este y en varios sentidos más, el PAN se apegaba a una visión *iusnaturalista* de las leyes sustentada en la defensa de un orden natural, una concepción que refrendaba el orden natural a partir del cual debían organizarse las relaciones sociales.

La búsqueda del orden hizo que los miembros del PAN exigieran el “ejercicio justo de la autoridad”; se trataba de un “orden que jerarquizara justamente las funciones e intereses” y que combatiera lo que consideraban era el desorden de los gobiernos posrevolucionarios. Por otro lado, Acción Nacional defendió la importancia de la educación cívica e insistió en terminar con los

exabruptos del sistema presidencialista, el centralismo estatal, así como el autoritarismo de las instituciones y de la clase política, con lo que también mostró su desconfianza sobre el proceso de integración de una clase de políticos profesionales. Al reivindicar la figura de la “persona humana”, el panismo confrontó la propuesta de una política de masas cardenista, en contraste, defendieron la existencia de las comunidades intermedias, entre las que destacaban la familia, el municipio, las organizaciones profesionales y los grupos en función de una religión, como la esencia de las relaciones sociales.

En el plano económico, los panistas criticaron el papel que había tenido el Estado en la transformación de las relaciones de propiedad, sobre todo cuando incluso éste se constituyó en un importante propietario. Para ellos era importante dejar que se desplegara la fortaleza de la iniciativa privada como motor del desarrollo. Además, al igual que otros grupos de derecha, Acción Nacional se manifestó en contra de la visión que sobre la educación tenía el gobierno cardenista. Este partido consideraba que el Estado estaba imponiendo la concepción de un grupo y de un partido, por lo que había que defender el derecho de la mayoría (católica), en particular el derecho de los padres de familia a decidir sobre el tipo de educación que debían recibir sus hijos. Los panistas destacaron que el terreno educativo era el ámbito en el que debían dar la lucha por las conciencias, ya que en él se reproducían los valores y la tradición. En los documentos originales, el Estado todavía aparecía como un ente “persecutorio”, si bien ya no en el sentido de la acción política, sí a través de las leyes con las cuales pretendía “dominar las conciencias”. Por ello, los fundadores del PAN insistían en la relevancia de la educación privada, como medio para matizar lo que consideraban el abrumador despliegue ideológico del Estado, y aunque formalmente ese partido reconocía el proceso de secularización institucional que había acontecido en el país, seguían insistiendo en su demanda de “libertad religiosa”, un término que contravenía el precepto constitucional que sólo aceptaba la libertad de culto o de creencia religiosa.

Acción Nacional también participó de lleno desde las primeras reformas electorales. En 1949 y en 1951 ese partido trató de incorporar a la normatividad sus demandas sobre la creación de un padrón de electores permanente y confiable, así como el derecho de amparo para los partidos políticos, pero no logró tener éxito al interior de un Congreso mayoritariamente priísta. Más tarde, en 1963, los panistas brindaron su apoyo a la reforma con la que se introdujo un sistema mixto de representación que mantendría el principio de mayoría y distritos uninominales, complementado por otro de representación minoritaria, de tal forma que además de las diputaciones logradas por el sistema de mayorías, cada partido –si no había obtenido un mínimo de triunfos electorales directos– cumpliendo determinados requisitos, tenía derecho a un número proporcional de representantes a los que se les denominaba diputados de partido. A pesar de las críticas que se hicieron dentro y fuera del PAN a su dirigente Adolfo Christlieb Ibarrola por apoyar esta reforma electoral, por primera vez los panistas mostraron una actitud más firme para participar en la construcción de la normatividad que habría de regir el juego electoral, al mismo tiempo que se dispusieron a interactuar con el gobierno. Christlieb creía que una sostenida participación electoral del PAN y el mejoramiento de las formas y procedimientos institucionales, aportarían a la construcción de una vía pacífica para la expresión del descontento social. Acción Nacional comenzó a percibirse como una oposición constructiva que deseaba participar en las decisiones del poder.

A pesar de las ambigüedades y el eclecticismo de sus documentos originales, dos décadas después de haberse fundado el PAN había logrado defender la vía institucional como esencia de su estrategia política y había integrado una élite crítica pero consciente de la necesidad de buscar el diálogo más que la confrontación con el gobierno. Acción Nacional era un partido que participaba en la arena político–electoral sobre la base de las reglas vigentes, pero que también participaba de su transformación y había terminado por integrarse, desde la oposición, en la formación del Estado. Por otro lado, al interior de este partido se mantenía oculta una importante tensión, esencialmente entre dos visiones del mundo y dos concepciones de la política: la del catolicismo conservador y

la del catolicismo liberal que habrían de imprimir su sello en la vida partidaria. Dicho conflicto pudo mantenerse bajo control gracias a que, durante buena parte de la historia opositora del PAN, poco a poco se fue imponiendo la vertiente que mantuvo su atención en los requerimientos que le imponía a su partido la lucha electoral, pero sobre todo porque las posibilidades de acceder al gobierno y desde allí impulsar un nuevo proyecto político y social se dieron muy recientemente.

La reorganización de “los marginados”

Como resultado del crecimiento económico y la elevación de los índices de bienestar que había logrado el país en el contexto del desarrollo estabilizador, la oposición de derecha entre la que se encontraban el PAN, las organizaciones civiles de la clase media, el ala conservadora de la jerarquía eclesial y los grupos más beligerantes del empresariado, moderaron sus reclamos y se concentraron en sus propias dinámicas. No obstante, el periodo que transcurrió entre el gobierno de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo marcaría otra etapa problemática entre la derecha y el Estado mexicano, situación que produjo dos efectos que habrían de incidir en la vida de Acción Nacional. Por un lado, marcó el inicio de una mayor integración de ese partido al proceso de cambio del modelo estatal y, por otro, empujó la evolución de los otros actores de la derecha opositora los que comenzaron a buscar nuevos canales para su participación política.

Desde el inicio de su administración, Echeverría quiso deslindarse de su responsabilidad sobre el clima de conflicto social y político que se había generado durante el gobierno de su antecesor, Gustavo Díaz Ordaz. En un intento por legitimar su gobierno, el presidente de la república prometió reorientar la economía y aumentar el gasto social, particularmente en educación y salud. ofreció alentar la estabilidad política y resaltó la importancia que tenía la creación de nuevos partidos para fortalecer la vida democrática del país. A pesar de que el discurso presidencial planteaba la ampliación de los espacios de participación de los todos actores sociales, desde sus primeras acciones de política económica Echeverría provocó el enojo de los empresarios, ya que envió al Congreso de la unión varias iniciativas de ley en materia fiscal sin consultar a los organismos empresariales. Las medidas adoptadas por el presidente de la república fueron interpretadas como la profundización del estatismo y aunque la reacción de los empresarios no fue uniforme, algunos sectores específicos entre los que destacaban el Grupo Monterrey y la Confederación Patronal de la república Mexicana (Coparmex) se presentaron como los principales opositores a las iniciativas del Ejecutivo.

A lo largo de su sexenio, Echeverría insistiría en que una de sus principales tareas era incentivar la distribución equitativa del ingreso y ampliar el mercado interno de consumidores, no obstante, su equipo de gobierno habría de instrumentar varias acciones de política económica que a largo plazo resultaron contradictorias, por lo que al final de su administración generaron una fuerte crisis económica y un ambiente de incertidumbre social. otros acontecimientos que contribuyeron a profundizar la crítica situación fueron la actividad guerrillera (tanto rural como urbana) que se desató durante esos años, y la ola de atentados en los que murieron dos connotados dirigentes empresariales, el regiomontano Eugenio Garza Sada (asesinado el 17 de septiembre de 1973, en manos de la organización denominada *Liga 23 de septiembre*) y el tapatío Fernando Aranguren. Por todo esto, los empresarios exigieron al gobierno el endurecimiento político para acabar con los brotes de oposición armada. Además, las invasiones de tierras en el noroeste del país llevaron a la movilización de los empresarios agroindustriales de esa región. Entre 1975 y 1976 el sector empresarial regiomontano logró articular una manifestación conjunta con los agricultores de Sonora, que habían sido afectados por las expropiaciones de tierras y el levantamiento de grupos campesinos que en su opinión eran solapados por el gobierno federal. El principal resultado del reflujo empresarial en ese periodo fue la fundación en 1975 del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), organización que aglutinó a buena parte de su representación y a través de la cual comenzaron a hacer un contrapeso institucional al Estado.

La política aperturista del gobierno de Echeverría también creó expectación en otros actores sociales. Por ejemplo, la élite de la Iglesia católica comenzó a considerar la posibilidad de avanzar en su búsqueda de un régimen distinto para esta institución. Después de los pactos del 29 la Iglesia había disminuido considerablemente su activismo político e incluso su alta jerarquía se había manifestado en desacuerdo con la posibilidad de que se creara un partido político confesional. Esta actitud tenía que ver con el hecho de que la Iglesia encontró cierto acomodo dentro del nuevo arreglo institucional y deseaba mantener el control de la base católica a través de sus organizaciones de laicos. El convenio de no agresión entre la Iglesia y el Estado habría de permanecer casi inalterado entre el final de la década de los treinta y mediados de los años cincuenta, cuando la jerarquía eclesial comenzó a pronunciarse por el ejercicio de una plena libertad religiosa, y que, al ser, la católica, la religión mayoritaria, tácitamente implicaba una ampliación de los derechos de esa Iglesia.

Ahora bien, la nueva ofensiva clerical de la década de los setenta además incluía, como parte de sus objetivos, disputar al Estado el terreno de la organización social. Esa postura fue impulsada por parte de un grupo mayoritario que controlaba la Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM) y que incluía a buena parte de ese organismo y del clero nacional. En el contexto de la crisis económica y política, la Iglesia también experimentó una fuerte diferenciación interna derivada de la existencia de tres posiciones divergentes sobre el papel que ésta debía jugar en la vida política y social del país. Las tres posturas coincidían en la necesidad de respetar la separación jurídica entre la Iglesia y el Estado, pero también creían que era necesario abrir mayores espacios para progresar en el desarrollo de su proyecto de sociedad cristiana; las diferencias esencialmente giraban en torno a cómo proceder.

Uno de los grupos abogaba por mantener la cooperación con el Estado, con la esperanza de poder llegar a participar activamente en la construcción de un proyecto nacional–democrático, dentro del cual la Iglesia llevaría a cabo su misión. Otro sector consideraba que era necesario replantear lo más pronto posible la relación con el Estado y que la labor de la Iglesia debía canalizarse a áreas sustanciales como la social, esa era la vertiente más progresista. El tercer grupo demandaba ante todo una pronta redefinición de la relación con el Estado y un papel más activo de la Iglesia. La solución a la problemática interna habría de producirse hacia el final de esa década, a raíz del pontificado de Juan Pablo II que inició en febrero de 1978. Desde ese momento la Iglesia católica a nivel mundial habría de adoptar una política agresiva de construcción de alianzas mutuamente beneficiosas con los gobiernos de los países donde tenía una importante representación. En el caso de América Latina la Santa Sede se propondría avanzar hacia la reevangelización del continente, por lo que México empezaría a ser un territorio clave para sus fines.

Cuando José López Portillo asumió el gobierno federal (1976–1982), ni sus esfuerzos conciliatorios, ni los proyectos que puso a disposición de importantes empresarios, fueron suficientes para lograr su apoyo en torno al plan de desarrollo que él quería impulsar. López Portillo no abandonó la cuestión social, pero a diferencia de Echeverría, se enfocó a la creación de empleos aumentando el gasto público. Su programa de gobierno implicó en cierta forma regresar a las premisas del desarrollo estabilizador, pero con tres excepciones importantes: el incremento del gasto del gobierno, la inversión masiva en la industria petrolera y el aumento de la deuda externa.²⁴ Los primeros cuatro años de su administración fueron de reformas, búsqueda de reconciliaciones y cierto avance económico, todo lo cual pudo darse gracias a las ganancias derivadas de la explotación petrolera que al gobierno le ayudaron a crear una imagen de bonanza y que, de alguna manera, le permitieron relajar el ambiente. No obstante, la mala planificación de las finanzas públicas, así como los constantes actos de corrupción, el nepotismo y autoritarismo que caracterizaba al gobierno, terminaron por acelerar el estallido de una nueva crisis económica ante la que el presidente de la república terminó por decretar la nacionalización bancaria, generando con ello un fuerte impacto económico, político y social.

En 1977 se llevó a cabo otro cambio importante a la ley electoral, mismo que repercutió

positivamente en el avance de la oposición. En un intento por mejorar sus relaciones con quienes pedían mayor apertura del sistema político, el gobierno impulsó la reforma que introdujo dos modificaciones. Se reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público y una de sus funciones era contribuir a la formación de la representación social frente al Estado, de tal manera que desde ese momento los partidos recibirían financiamiento público. Además, se incluyó un sistema de representación basado en la idea de que 300 diputaciones se distribuirían por el principio de mayoría relativa y 100 sobre la base de la representación proporcional, a partir de listas regionales presentadas por los partidos políticos. Frente a esos cambios en la normatividad electoral, la dirigencia panista, entonces encabezada por Abel Vicencio Tovar (1978–1984), habría de pronunciarse por mantener una actitud conciliadora con el gobierno y aprovechar la nueva ley para que el PAN encontrara sentido a su reconstrucción interna. El apoyo a las nuevas reglas se dio en el marco de un segundo intento de institucionalización del partido (el primero se había hecho durante la dirigencia de Christlieb Ibarrola), por lo que el dirigente nacional se dispuso a utilizar la reforma para afianzar a su partido, dejando de lado la opinión de quienes no estaban de acuerdo en aceptar las nuevas reglas y que tampoco veían con buenos ojos aceptar el financiamiento público.

En 1977 se llevó a cabo otro cambio importante a la ley electoral, mismo que repercutió positivamente en el avance de la oposición. En un intento por mejorar sus relaciones con quienes pedían mayor apertura del sistema político, el gobierno impulsó la reforma que introdujo dos modificaciones. Se reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público y una de sus funciones era contribuir a la formación de la representación social frente al Estado, de tal manera que desde ese momento los partidos recibirían financiamiento público. Además, se incluyó un sistema de representación basado en la idea de que 300 diputaciones se distribuirían por el principio de mayoría relativa y 100 sobre la base de la representación proporcional, a partir de listas regionales presentadas por los partidos políticos. Frente a esos cambios en la normatividad electoral, la dirigencia panista, entonces encabezada por Abel Vicencio Tovar, habría de pronunciarse por mantener una actitud conciliadora con el gobierno y aprovechar la nueva ley para que el PAN encontrara sentido a su reconstrucción interna. El apoyo a las nuevas reglas se dio en el marco de un segundo intento de institucionalización del partido (el primero se había hecho durante la dirigencia de Christlieb Ibarrola), por lo que el dirigente nacional se dispuso a utilizar la reforma para afianzar a su partido, dejando de lado la opinión de quienes no estaban de acuerdo en aceptar las nuevas reglas y que tampoco veían con buenos ojos aceptar el financiamiento público.

Por su parte, la derecha católica conservadora que había permanecido aglutinada por el movimiento sinarquista, que en sus orígenes había avanzado en el terreno de la lucha social, volvió a insistir en hacerse de un sitio dentro del sistema de partidos. El Partido Demócrata Mexicano (PDM), que se había constituido el 23 de mayo de 1971, en la celebración del trigésimo cuarto aniversario de la UNS, finalmente logró obtener su registro condicionado el 13 de mayo de 1978. El PDM funcionaba como el instrumento electoral del sinarquismo, si bien la relación de la UNS y el pdm no era de absoluta asimilación de una organización a otra, sí suponía la formación de una élite dirigente que sin dejar de ser sinarquista se comprometía con la consolidación de una línea partidaria. Este partido encontraría una base importante de apoyo en los Altos de Jalisco y lograría captar la simpatía de importantes sectores sociales sobre todo en el occidente y el Bajío del país, donde el sinarquismo tenía sus principales bastiones.

El agotamiento del modelo estatal que apelaba al discurso del nacionalismo revolucionario dio pie al resurgimiento de las críticas sobre la función que aquél había cumplido como impulsor del crecimiento económico y como garante de la estabilidad social y política. Los problemas económicos de ese periodo, que impactaron de lleno a la clase media, así como los vicios generados después de años de funcionamiento de un Estado centralizador y gobiernos autoritarios, contribuyeron a desacreditar al modelo con el que se había fundado el moderno Estado mexicano. El resquebrajamiento de la gran coalición revolucionaria que había aglutinado a buena parte de la

sociedad en torno al partido oficial permitió que resurgiera con vigor el conflicto por la redefinición de la naturaleza y proyecto estatal. Fue entonces cuando inició un proceso de distanciamiento del PRI de algunos grupos sociales, se fueron creando las condiciones para el ascenso del ala tecnócrata al interior de ese partido y del gobierno federal y la oposición política comenzó a fortalecerse. El cambio en la naturaleza del Estado comenzaría a cuajar desde el inicio de los años ochenta y habría de consolidarse durante la década siguiente.

Con el gobierno de Miguel De la Madrid se observaron las primeras modificaciones al proyecto estatal. El nuevo gobierno se caracterizó por retraer el gasto público, sobre todo en el área social, inició la privatización de importantes empresas paraestatales y buscó la inserción de la economía nacional en el contexto internacional, a través de la firma del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. Por otro lado, desde su campaña, De la Madrid se comprometió a llevar adelante la “democratización integral y la descentralización de la vida nacional”, por lo que impulsó un proceso de liberalización política que implicó básicamente el reconocimiento de algunos triunfos a la oposición a nivel local; reformas constitucionales en materia legislativa, –en este sentido destacó la reforma al artículo 115, para conceder mayores facultades y recursos a los municipios–; la aprobación de una nueva ley electoral en 1986, la cual contempló la ampliación de 100 a 200 diputados plurinominales, una situación que mejoró más el nivel de representación de la oposición, por lo que a pesar de los cuestionamientos a una parte de la reforma, la dirigencia del PAN optó por respaldarla.

En ese contexto, se reactivó la lucha de los distintos actores de la derecha opositora. El sector conservador de la Iglesia católica –para ese momento adherida a la política del Vaticano– inició con claras acciones para modificar su posición dentro del sistema político, en el cual aparentemente había tenido un papel pasivo. La jerarquía eclesial hizo un llamado a sus fieles y sacerdotes para que se manifestaran en torno a la problemática sociopolítica y los incitó a buscar mayor legitimidad jurídica para la Iglesia en México. El desarrollo de algunos procesos electorales en el norte del país fue el escenario en el que varios de los obispos de la región comenzaron abiertamente a participar en política. Desde el púlpito criticaron las reglas bajo las que se desarrollaban los comicios, invitaron a la feligresía católica a acudir a las urnas y, en algunos casos, la motivaron para que votara a favor del PAN.

El proselitismo empresarial que se había potenciado con la nacionalización bancaria, fue otro de los rasgos de esta nueva etapa. Las organizaciones más representativas del empresariado abandonaron su función de grupo de presión que tutelaba intereses gremiales y comenzaron a presentarse como agrupaciones que defendían los intereses de clase. A partir de entonces los movimientos empresariales habrían de coincidir en su antiestatismo con otras fuerzas sociopolíticas como el PAN y la Iglesia, por lo que se fue articulando un amplio movimiento de derecha. Emergió un nuevo discurso empresarial en el que se consideraba que el problema fundamental de México era político. La fracción más beligerante integrada sobre todo por empresarios de varios estados norteños, echó a andar una estrategia basada en tres líneas de acción: a) la corporativa, cuyo objetivo era incentivar la participación empresarial en la formulación de políticas públicas y a través de las élites de sus organizaciones; b) la vía partidaria, con el fin de intervenir a través de los partidos políticos y las contiendas electorales, impulsando la candidatura de miembros de esa fracción; c) la cívica, que buscaba crear consenso con un sector específico de la sociedad civil, promoviendo movimientos por la defensa del voto, relacionados con la intervención del Estado en la economía y otros encaminados a plantear demandas sociales específicas. La Coparmex dio inicio a una serie de reuniones, como las denominadas “México en la libertad”, a través de las que logró involucrar a varios segmentos del CCE y a pequeños y medianos empresarios con presencia regional. Además de referirse a temas económicos y de orden político–electoral, la movilización de los empresarios también incluyó el tratamiento de asuntos morales, por lo que lograron vincularse con miembros de organizaciones civiles de ideología conservadora como Desarrollo Humano Integral y Acción

Ciudadana (Dhiac), la Asociación Nacional Cívica Femenina (Ancifem), el Frente Cívico de Participación Ciudadana (FCPC), la Asociación Cívica Estudiantil (ACE), el Comité Nacional Provida y la unión Social de Empresarios Mexicanos (USEM), entre otras. Estas agrupaciones, la mayoría de las cuales se fundaron al inicio de los años setenta, habían emergido a la vida pública justamente en el marco del cambio en la relación del Estado con la sociedad. El importante desarrollo que tuvo la sociedad civil durante la década siguiente no sólo implicó una amplia participación de grupos de izquierda, sino también de los sectores sociales de derecha.

A lo largo de este periodo (1970–1982), Acción Nacional experimentó importantes cambios producidos por la influencia que tuvo a su interior el reacomodo de otros actores de la oposición de derecha, así como de su propia adecuación respecto al Estado. Una transformación fundamental fue que durante los años ochenta, cada vez un mayor número de panistas habría de compartir la idea de hacer de su partido una organización con una clara vocación de poder. Ya desde 1971 se habían modificado algunos artículos de sus estatutos en aras de hacer del PAN un partido con mayores aptitudes para la lucha electoral. Además, las modificaciones electorales habían generado expectativas positivas en buena parte de los panistas sobre sus posibilidades de mejorar la posición política de su partido a través de las candidaturas plurinominales. En ese marco, dentro de Acción Nacional se expresaron dos grandes fracciones. Por un lado, la llamada “fracción pragmática” que estaba encabezada por personajes vinculados con la vieja derecha empresarial regiomontana, pero que también aglutinaba a líderes regionales y militantes panistas convencidos de la necesidad de hacer de su partido una institución política constructora de nuevas alianzas y con una real vocación por alcanzar el poder político. Por otro lado, la denominada “fracción doctrinaria” que mayoritariamente aglutinaba a la derecha católica, a fundadores y miembros de las familias panistas de más tradición, vinculados con la derecha asentada en el centro y occidente de México. Ellos se cohesionaban a partir de la defensa de los ideales de su partido y de la ponderación de la vía abstencionista como una forma de protesta a las condiciones de inequidad en las que se daba el juego político.

Si la elección de José Ángel Conchello (líder del ala pragmática) como dirigente del PAN en 1972 marcó un punto de quiebre importante, la confrontación entre ambas vertientes se reflejó en forma contundente en el contexto de la nominación de su candidato presidencial para la elección de 1976. En 1975 se realizó la convención extraordinaria para reconsiderar la participación electoral del PAN y después de una reñida votación, en la que ninguno de los dos candidatos obtuvo más de las dos terceras partes de los votos: Pablo Emilio Madero de la fracción pragmática, y Salvador Rosas Magallón, miembro del movimiento solidarista encabezado por Efraín González Luna. Los panistas decidieron participar en las elecciones federales con candidatos a diputados y senadores, pero no presentar candidato a presidente de la república. En esa ocasión no sólo estaba en juego una candidatura, sino la visión sobre el proyecto futuro del partido, por lo que por primera vez se involucraron incluso algunos miembros de la ultraderecha, quienes apoyaron la precandidatura de Madero. El ambiente de camaradería que caracterizaba a los panistas, aun en situaciones de conflicto, en esa ocasión se tornó en un ambiente agresivo, en el que se vieron involucrados personajes cuyas formas de acción contravenían los usos y costumbres de Acción Nacional.

Durante un poco más de treinta años Acción Nacional logró mantenerse vigente y empezar a crecer estructuralmente. Fue desde la segunda mitad de la década de los setenta y durante los años ochenta cuando este partido comenzó a modificar su naturaleza y objetivos para avanzar de forma decidida en el terreno electoral. La crisis del Estado nacionalista ayudó a que el PAN fuera el receptáculo de importantes sectores de la sociedad de clase media, inconformes con el desempeño del gobierno, pero también dio pauta para la reagrupación de varios actores de derecha en búsqueda de nuevos espacios de participación. El inicio del desmembramiento de las relaciones tradicionales entre el Estado y la sociedad mexicana también dio margen a que distintos actores opositores al régimen político, entre ellos los que se nutrían de la ideología de derecha, buscaran

cauces nuevos para su inclusión en la vida política, entre los que Acción Nacional representó un ámbito particularmente atractivo.

Los excluidos al poder

Cuando comenzó la década de los noventa el Estado neoliberal apareció claramente como la panacea a los males del país. El gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988–1994) avanzó en la articulación de una gran alianza de fuerzas de derecha que comenzaron a encontrar un espacio dentro del nuevo modelo estatal. En el plano político, el presidente de la república fomentó la interlocución con actores clave que le permitieran sustentar lo que llamó el “proyecto modernizador”. Dicho plan se basaba en la “renovación de las relaciones del Estado con las iglesias” y en especial con la Iglesia católica. Su proyecto también contempló la actualización de las relaciones con la oposición partidista, por lo que el gobierno afianzó la interlocución con el PAN. En tanto que el nuevo esquema privilegiaba la modernización de la estructura económica y su inserción en el proceso de globalización, Salinas de Gortari profundizó las acciones ya probadas por su antecesor, como la disciplina financiera, avanzó en la renegociación de la deuda externa y en el proceso de privatización del sector paraestatal (incluyendo la banca antes nacionalizada). Además, entre 1991 y 1992 el gobierno puso fin al reparto agrario y firmó el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, mismo que entró en vigor en el año de 1994.

Desde el final de los años ochenta el PAN había quedado libre de las ataduras que le imponía la defensa de su doctrina y se había impuesto una visión que reivindicaba la construcción de una estrategia clara para luchar por el poder político. Bajo la dirigencia de Luis H. Álvarez, el panismo se disponía a modernizar a su partido y a fortalecer su papel como interlocutor del gobierno. El ascenso de un importante grupo de empresarios del Bajío, occidente y norte del país, propició la convergencia de actores que compartían su crítica a los vicios que se habían generado bajo el esquema estatal anterior y que eran partidarios del neoliberalismo, pero también permitió la alianza momentánea de quienes se nutrían del pensamiento católico conservador de corte hispanista y de aquellos que sustentaban su acción en el liberalismo burgués, más proclive a la influencia de la cultura norteamericana. Esos empresarios abonaron a la construcción de un puente natural con el ala tecnócrata del PRI y al interior del PAN desencadenaron una de las etapas más importantes del desarrollo de ese partido durante el siglo pasado.

En el marco del cambio en la naturaleza del Estado mexicano, el PAN, que siempre había participado en la actualización de la normatividad electoral, muchas veces sin tener una respuesta positiva a sus demandas, comenzó a encontrar una actitud receptiva por parte del gobierno y del PRI. En mayo de 1989, Luis H. Álvarez presentó un documento denominado Código Electoral de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la unión, mismo que serviría para la elaboración del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) aprobado en 1990. El documento tenía varios puntos que habían sido propuestos por los panistas desde 1986, pero sobre todo insistía en restar al PRI las ventajas de su relación con el gobierno y reducir su capacidad para intervenir en el proceso electoral. Algunas de las principales demandas eran: la prohibición de la afiliación obligatoria y corporativa a los partidos políticos; la desaparición de los colegios electorales y la creación de un Consejo Federal del Sufragio responsable de la organización de los comicios en el que participarían el gobierno, los partidos políticos y ciudadanos sin partido; que todas las etapas del proceso electoral fueran públicas; la integración de un Tribunal Federal de Elecciones; la creación de un registro Nacional Ciudadano; la emisión de una credencial de elector con fotografía y la prohibición del uso inadecuado de los recursos públicos en apoyo a los partidos políticos.

Si bien el dirigente panista había intentado presionar al gobierno para que la nueva ley recogiera la mayor cantidad de puntos planteados por el PAN, y no obstante las críticas que recibió al interior y fuera de su partido por intentar negociar con el gobierno, la mayoría del panismo apoyó su decisión de dar su voto aprobatorio a la ley, por considerar que ésta contenía varios elementos que

permitirían avanzar hacia la construcción de un sistema electoral que ante todo garantizara la limpieza en los comicios. A lo largo de esa década diversas iniciativas de ley que el Ejecutivo federal envió al Congreso de la unión fueron aprobadas por las bancadas del PRI y el PAN, lo que era otro rasgo del cambio que había tenido la relación de ese partido con el gobierno. Las modificaciones de su interacción quedaron en claro una vez más cuando el gobierno federal reconoció el triunfo del panista Ernesto Ruffo Appel, en 1989, en las elecciones para gobernador de Baja California.

Así la cosas, el PAN comenzó a perfilarse notoriamente como la opción partidista de derecha con mayores posibilidades de éxito. El pdm había tenido que enfrentar varios conflictos internos, derivados de su relación con la UNS, lo que dificultó más su eficiencia en el terreno electoral. A pesar del trabajo organizativo realizado por los pedemistas, el pdm seguía teniendo una presencia territorial muy acotada, por lo que no había representado mayor atractivo para otros actores de la derecha opositora en búsqueda de nuevos espacios de participación política. La década de los ochenta fue para el pdm una etapa de fuerte presión por tratar de mantener su registro, el cual perdió por primera vez en 1988, al no alcanzar el 1.5% de los votos estipulados por la ley electoral. Si bien con un gran esfuerzo sus integrantes habían recuperado su inscripción como partido político en 1991, la obtuvieron de manera condicionada al logro del porcentaje de votos requerido por la normatividad. En las elecciones federales de 1994 el pdm perdió su registro por segunda ocasión y, en 1997, lo perdió definitivamente al no alcanzar el 2% de la votación. Ante esa situación algunos militantes pedemistas comenzaron a participar activamente dentro de Acción Nacional. Este partido se convirtió en el instrumento idóneo a través del cual expresar sus demandas, pero sobre todo para su lucha por tener acceso al gobierno.

Mientras tanto, desde la trinchera de la Iglesia católica fueron apuntalándose las posiciones más conservadoras de la derecha. El primer Nuncio Apostólico, Girolamo Prigione, que había llegado a México en 1978 y permaneció en el país por casi dos décadas, se había dado a la tarea de mejorar la posición de la Iglesia en México. Para ello se concentró en que la opinión de la alta jerarquía católica llegara a ser un factor de legitimidad y poder, a partir del cual la institución eclesial habría de resurgir a la vida política. El gran logro del Nuncio fue la negociación que hizo con el gobierno federal en 1991, respecto a la reforma de varios artículos constitucionales que concretó al año siguiente, cuando el gobierno mexicano restableció relaciones diplomáticas con el Vaticano.

Por la relevancia de las modificaciones, es pertinente mencionarlas aunque sea en forma breve. En la redacción del artículo 3° se suprimió la prohibición para que se imparta educación religiosa en los planteles particulares, así como la negativa para que las instituciones religiosas participen en la educación primaria, secundaria y normal. En el artículo 5°, donde se garantiza el libre ejercicio de toda profesión lícita, se suprimió la referencia a las órdenes monásticas. En el texto del artículo 24 se estableció la posibilidad de que los actos de culto público de manera excepcional puedan realizarse fuera de los templos. En el artículo 27 que prohibía la adquisición de propiedades por parte de las asociaciones religiosas, se aceptó el derecho para “adquirir, poseer o administrar” exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto”. En el contenido del artículo 130 se incorporó la idea de que las iglesias y agrupaciones religiosas tienen personalidad jurídica una vez que obtienen su registro y se otorgó el derecho de voto activo para los ministros de culto, con prohibición de ser votados, aunque permaneció la idea de que éstos no pueden asociarse con fines políticos y oponerse en reunión pública a las leyes del país.

Con miras a una nueva reforma electoral, el PAN reclamó equidad para los partidos, la eliminación de la calidad de partido oficial y la suspensión del flujo de recursos en su apoyo. Además, demandó la transparencia del uso de recursos públicos por parte de los partidos, la reglamentación de los gastos de campaña, la revisión del padrón electoral y la inclusión de la credencial de elector con fotografía, así como la creación del registro Nacional Ciudadano y la Cédula Nacional de Identidad. Varios de esos lineamientos habrían de servir de base para la aprobación de la nueva ley en 1993, por lo que bajo la dirigencia de Carlos Castillo Peraza el PAN adoptó una postura considera-

blemente distinta a la que antes había mantenido, dejó de atribuir al gobierno toda la responsabilidad en materia electoral e insistió en que la participación y la credibilidad de los comicios también dependía de los partidos políticos.

El último gobierno priísta del siglo XX, que encabezó Ernesto Zedillo Ponce de León, habría de dedicarse a consolidar el esquema neoliberal del Estado, avanzando en la parte social del proyecto. Al nuevo presidente le tocaba instrumentar la reforma social neoliberal, pero el “bienestar de la familia” resultó sólo un slogan de campaña. Lo que realmente ocurrió fue que la desigualdad aumentó, el ingreso continuó concentrándose en grupos privilegiados y prevalecieron la corrupción y la ineficiencia administrativa. Su sexenio transcurrió en un ambiente de fuerte tensión, producto de las dificultades que había dejado el gobierno salmista en materia económica, las cuales derivaron en el denominado “error de diciembre” de 1994, que significó una nueva devaluación del peso. Por otro lado, la confrontación al interior de la clase política que se venía recrudeciendo desde la administración anterior, así como la aparición de nuevos movimientos sociales y guerrilleros que fueron severamente reprimidos durante el gobierno zedillista, contribuyeron a que la tensión social, política y económica se mantuviera latente a lo largo del sexenio.



La oposición partidista se fortaleció todavía más, en especial la de derecha representada por el Acción Nacional, ya que ésta mantenía importantes afinidades con el proyecto de gobierno sobre todo en los aspectos económico y político. Después de varios triunfos en algunas entidades de la república donde el PAN gozaba de amplio respaldo por su historia de lucha por la democracia, el panismo había probado que podía gobernar y se había consolidado como una oposición importante en el Congreso de la Unión. Para el final de esa década, Acción Nacional había logrado crear una imagen de éxito ante importantes sectores de la sociedad que para entonces buscaba una alternativa a los gobiernos priístas que habían acabado con sus expectativas de movilidad social y de apertura política. Después de haber matizado sus posiciones frente al Estado, el PAN había llegado a ser la oposición funcional al neoliberalismo. Las nuevas condiciones políticas permitieron la integración de una amplia coalición de derecha, en la que participaba la derecha opositora y el ala tecnócrata del PRI.

Producto también de esas nuevas condiciones, el PAN comenzó a sufrir nuevos cambios en su interior. En octubre de 1998, durante la dirigencia de Felipe Calderón Hinojosa, los panistas dieron a conocer su decisión de incorporarse a la Democracia Cristiana, movimiento que a nivel internacional había evolucionado de la posición progresista con la que había sido fundado al final de los años cuarenta, hacia una postura conservadora. La idea de pertenecer a la organización democristiana no era nueva en el PAN, ya en la década de los cincuenta había sido planteada por un grupo de miembros del sector juvenil, pero su propuesta no había sido bien recibida por la dirigencia nacional y en especial por Manuel Gómez Morín, quien consideraba que su partido debía consolidar su vida institucional a partir de un programa adecuado a la realidad mexicana y no copiando propuestas que incluso lo llevaran a parecer un partido confesional. En ese momento, la negativa de la mayoría panista a incorporarse a la Democracia Cristiana produjo la salida de varios de sus impulsores quienes argumentaron que su partido había dejado de lado su compromiso social. Aquellos que decidieron permanecer dentro del PAN continuaron actuando bajo los lineamientos de la tendencia dominante.

La elección Luis Felipe Bravo Mena como dirigente del PAN por dos períodos consecutivos (1999–2002 y 2002–2005) allanó el camino para el ascenso de la ultraderecha, una parte de la cual provenía de grupos clandestinos como la organización Nacional del Yunque, surgida a mitad de los años cincuenta. Aunque el nuevo presidente panista había llegado a este partido a través de la Coparmex, en su trayectoria política también figuraba haber sido parte de Yunque, donde había fungido como reclutador de jóvenes, algunos de los cuales tuvieron una rápida movilidad política al incorporarse al PAN en estados como Guanajuato. En esa entidad lograron ser parte del equipo del gobernador Vicente Fox (entre 1995 y 1999) y una vez que éste ganó la elección presidencial de 2000 se integraron a distintos niveles de la estructura del gobierno federal.

La élite panista del final de los años noventa se configuró con personajes que representaban a los sectores sociales que dieron vida al PAN: la derecha católica, tanto liberal como conservadora, así como la vieja derecha empresarial. Pero también habían cobrado importancia nuevos grupos que comenzaban a disputar el control interno. La nueva derecha empresarial coincidía con la tecnocracia priísta respecto a su idea de incorporar a la economía nacional al proceso de globalización. También se habían anexado miembros de las corrientes antes marginadas de la vida institucional de ese partido, como la derecha ideológica sinarquista que tenía una larga tradición de lucha social y personajes vinculados con una diversidad de organizaciones de ultra derecha. Además, en el más puro pragmatismo, algunos expriístas se habían incorporado a la élite de Acción Nacional. Para aquellos que siempre habían sido parte de la oposición de derecha, el PAN se había convertido en el catalizador de viejos y nuevos reclamos, y por lo tanto en el espacio donde habrían de decantarse sus principales grupos. Para quienes eran recién llegados a las filas opositoras, ese partido se convirtió en un instrumento para ascender a mejores posiciones políticas, sin tener que comprometerse con un proceso radical de conversión.

En general, la élite panista se caracterizaba por ser un grupo político joven, la edad de la mayoría de sus miembros oscilaba entre los 35 y 50 años. Se trataba de un grupo político en proceso de profesionalización en varios sentidos. En primer lugar, la mayoría de los miembros de dicha élite había realizado sólo estudios de licenciatura y en universidades estatales. Muy pocos habían continuado su educación formal y básicamente a través de diplomados o maestrías. Sólo un grupo muy pequeño había concluido estudios doctorales en instituciones del extranjero, sobre todo en países como Estados Unidos, España, Francia, Alemania, Venezuela o Chile. A los últimos cuatro de éstos los panistas habían viajado usando las redes de la Democracia Cristiana.

En segundo lugar, los líderes del PAN se habían preparado en áreas que privilegian el conocimiento con sentido técnico. Destacaban los abogados, médicos, ingenieros, arquitectos y, por supuesto, los administradores de empresas. Pocos de ellos habían estudiado alguna profesión de naturaleza social o política, por lo que casi no figuraban los politólogos, sociólogos o antropólogos.

En tercer lugar, sólo mínima parte tenía consolidada su carrera política, la generalidad había construido sus trayectorias políticas en ciertas regiones del país, por lo que estaban más habituados a la discusión y atención de problemas relacionados con la vida local y de las instancias de su partido en ese mismo nivel, que con cuestiones de la agenda nacional.

La élite del PAN había sido socializada principalmente en tres ámbitos: en organizaciones empresariales (entre los que destacaba la Coparmex), en el entorno de las viejas y nuevas organizaciones vinculadas a la Iglesia católica (desde el Movimiento Familiar Cristiano o Cursillos de Cristiandad, hasta grupos como Fé, Testimonio y Esperanza), y también eran importantes sus vínculos con organizaciones civiles de ultraderecha relacionadas en mayor o menor medida con la organización clandestina del Yunque (como Dhiac, Ancifem, Provida, etcétera). El liderazgo panista se componía con personas que provenían sobre todo de siete regiones del país, las cuales se caracterizaban por reproducir un ambiente sociocultural conservador. Al respecto destacaban la región noroeste (Baja California y Sonora), la región noreste (Nuevo León y Chihuahua), la región Bajío (Querétaro, Guanajuato, Aguascalientes y San Luis Potosí), la región occidente (Jalisco), la región área metropolitana (Estado de México, Morelos y el Distrito Federal), la región sureste (Yucatán) y la región centro–golfo (Veracruz y Puebla), esta última estaba representada en lo que corresponde al corredor económico que va de la capital de Puebla a Orizaba, Córdoba y el puerto de Veracruz. Los bastiones panistas prácticamente seguían el patrón de la ruta cristera y del movimiento sinarquista.

El triunfo del candidato panista Vicente Fox en las elecciones presidenciales de 2000, llevaría al posicionamiento en la escena pública de diversos personajes de la ultraderecha, cuya actuación pasó a ser parte de la vida política cotidiana del país. Ante las limitaciones de su formación profesional y política, así como por el origen que muchos de ellos tenían en regiones y organizaciones conservadoras excluidas de la construcción del Estado y del proyecto institucional de su partido, fueron elementos que contribuyeron a dificultar su tarea como funcionarios o dirigentes partidistas. En la mayoría de los casos, estos personajes trasladaron al ejercicio de su función pública sus valores y convicciones personales, además intentaron modificar la esencia de algunas políticas públicas. Contravinieron el principio de laicidad del Estado mexicano y reanimaron la pugna por la educación, modificaron aspectos sustanciales de la política de salud y siguieron apelando a la libertad religiosa, al mismo tiempo que buscaron avanzar respecto a la posesión de medios de comunicación masiva.

Conclusión

El siglo XX concluyó con el ascenso de la oposición de derecha al gobierno federal. Esta situación en buena medida fue posible porque el PAN fue a lo largo de muchas décadas el representante institucional más importante de esa parte de la oposición. La capacidad de adaptación que Acción Nacional mostró a lo largo de los años y la constante participación que tuvo en el proceso de cambio de la naturaleza estatal hicieron de ese partido una excepción entre los partidos de derecha que se fundaron el siglo pasado. El PAN no sólo logró permanecer en la lucha electoral, sino además transitar de la oposición al gobierno. Con el triunfo del panista Vicente Fox Quesada en las elecciones presidenciales de 2000, ese partido se integró de lleno a la consolidación de un nuevo proyecto estatal, ahora desde el gobierno. No obstante, a través de su estructura actores antes proscritos del proyecto partidario y del desarrollo estatal pasaron a ser parte activa de esta nueva etapa de la historia institucional del país.

La tensión que surgió en la fundación del PAN resurgió en su vida interna y se expresó también en el ejercicio de gobierno, por lo que Acción Nacional llegó al final del siglo pasado inmerso en una gran paradoja. Lejos de mostrarse como una opción de derecha moderna, en apego a las tesis del liberalismo político que le dieron vida y que prevalecieron como eje de su acción durante buena parte de su historia opositora, el PAN mostró serias dificultades para impulsar un desarrollo institucional acorde a los nuevos tiempos políticos y a los retos que le impone el ejercicio de gobier-

no. Los grupos más radicales de la derecha católica que llegaron a copar la dirección de ese partido y los principales cargos del gabinete presidencial, concibieron al sexenio de Fox como el momento clave para saldar sus deudas con el Estado y avanzar hacia la redefinición del proyecto político y social que desde su punto de vista habría de sustentarse en la moral cristiana conservadora.

A pesar de que la vertiente defensora de la institucionalidad y la tradición panista recuperó la dirigencia del PAN cuando Germán Martínez Cázares fue elegido presidente nacional a principios de 2007, no parece lógico pensar que después de los avances logrados por la ultraderecha, tanto dentro como fuera de su partido, ésta se resigne a perder definitivamente su posición dentro de Acción Nacional. Seguramente falta mucho por ver en esta nueva etapa en la que aquellos que antes fueron marginados han encontrado las vías para acceder al poder.

Perfil Político de los Diputados Mexicanos Federales

del PAN de la LIX Legislatura

Mónica Montaña Reyes¹

Marco Antonio Cortés Guardado

En la actualidad, algunos de los discursos relacionados con el fracaso de la democracia se refieren constantemente al retroceso de las élites políticas en cuanto a la rendición de cuentas, a la habilidad en el diseño de las políticas públicas y a la corrupción. Por ello, es muy importante analizar la calidad de la clase política para determinar el beneficio o perjuicio que esta le trae a las democracias.

En el capítulo dedicado a las élites en *Theory of democracy revisited*, Sartori señala que «la verdad es que la democracia depende [...] de la calidad de sus líderes». La frase recuerda a Tucídides, quien hablaba del esplendor de Atenas atribuyéndolo a la posición de Pericles, a su habilidad e integridad para ejercitar un control independiente sobre la multitud. De acuerdo con Sartori, la democracia es terriblemente difícil, «[...] tan difícil que sólo las élites expertas y rendidoras de cuentas pueden salvarla de los excesos del perfeccionismo, de la demagogia y de la degeneración de los partidos políticos. Y es por eso que el liderazgo adecuado es vital a la democracia». Por ello concluye que el mejor sistema electoral es aquel que otorga las herramientas para escoger los mejores liderazgos.



Juan Linz, por su parte, también insistió en que la calidad de la clase política es fundamental para hacer funcionar la democracia. Agregó que la calidad de los políticos en cargos públicos no es tan importante como la clase política, definida como la gran mayoría que en gobierno y en oposición aspira a ganar votos. Linz enlistó algunos indicadores para la calidad de la clase política,

1 Revista Espiral. Vol. XXI No. 60, mayo-agosto del 2014. Págs. 1-16

los cuales tomaron en cuenta características deseables e indeseables de los políticos, e incluían: vocación política, compromisos con la colectividad, cantidad de corrupción, y contenido del discurso en el enfrentamiento electoral con el contrincante y con los votantes.

Cabe resaltar, con todo, que el concepto político de calidad sigue sin ser aceptado por la comunidad académica de manera consensuada; por lo que conviene presentar una discusión de este desde la perspectiva de distintos autores, según se hará a continuación.

El político de calidad favorece la democracia

Desde la perspectiva de la calidad democrática, un político de calidad sería aquel que favorece el desarrollo democrático de su país. Pero ¿de qué forma los políticos favorecen la democracia? Para autores como Weber, Sartori, Linz y Przeworski un político favorece la democracia si ha construido su carrera política a partir de motivaciones de interés público y de vocación política, y si cuenta con competencias profesionales que enriquezcan su desempeño en el cargo público. De manera que únicamente se ha hecho énfasis en evaluar la clase política en el plano potencial, o de *calidad ex - ante*, en el plano de los perfiles y trayectorias de sus integrantes, dejando así de lado su desempeño en el cargo público.

Dicha visión ha sido fortalecida desde otros campos de la literatura, los cuales se han ocupado de los actores políticos y de su relación con las instituciones democráticas. Así, por ejemplo, el concepto *quality politician* ha sido referido mayoritariamente en el campo de la economía política, donde se muestra al *político de calidad* como aquel que tiene el respaldo de una carrera política coincidente con los presupuestos normativos de la teoría democrática.

Conviene precisar que el debate no radica en si son los actores quienes hacen las instituciones o si son las instituciones las que hacen a los actores, ya que ambos enfoques nos ayudan a explicar fenómenos diversos y están íntimamente relacionados, por lo que explicar una causalidad que emana de unos hacia otras es un debate que no se pretende desarrollar aquí. Aun así, los economistas políticos han insistido en que el político de calidad es el resultado inmediato del buen funcionamiento democrático, el cual favorece una buena carrera y trayectoria política. Entonces, la definición de político de calidad está íntimamente relacionada, por un lado, con el buen reclutamiento político que llevan a cabo los partidos y la clase política establecida, usando los controles existentes para ingresar en la política y el bajo nivel de oportunismo y, por el otro, con la buena selección electoral de los ciudadanos por los candidatos.

Un político es de calidad si beneficia a la democracia. Y la beneficiará con la forma en que construye su carrera política. En la democracia, lo contrario de las carreras políticas son las prácticas tradicionalmente consideradas autoritarias, tales como el oportunismo y el compadrazgo decisivo en la designación de candidaturas o puestos políticos, y la presencia de familias gobernantes, las cuales están estrechamente vinculadas a las teorías de la renovación de las élites.⁵ En otras palabras, a la democracia le convienen las carreras políticas que estén abiertas al reclutamiento de los partidos políticos y estén motivadas por la vocación y la profesionalización política.

La trayectoria política presenta filtros de selección que han sido resaltados por algunos autores. En un modelo ideal, el primer filtro serían las instituciones políticas, las cuales, con sus requisitos legales, podrían seleccionar entre un universo de políticos a los más capacitados para convertirse en diputados o presidentes. El segundo filtro serían las élites políticas, conformadas por los mentores que eligen a sus sucesores o discípulos, cuya habilidad política sería puesta a prueba con voluntariados y otras actividades no pagadas. En un tercer momento, los ciudadanos serían los próximos en depurar el universo de candidatos al informarse sobre la calidad de ellos y elegir, en virtud de su habilidad y cultura política, al mejor.

Concentrándonos en el caso de México, se puede observar que el análisis se ha enfocado,

sobre todo, en la élite del poder que prácticamente conformó el PRI, como partido hegemónico en la historia del país. El PRI, luego del triunfo del PAN en el año 2000, trajo al escenario nuevas formas de reclutamiento político y pluralidad en la escena política. Es por lo anterior que la selección de casos de estudio es fundamental para seguir observando el comportamiento de los representantes de los partidos políticos de México.

Es importante recalcar que la experiencia política analizada en los diputados es otro indicador que causa diferentes reacciones en la academia y en la opinión pública. En sentido estricto, un político con experiencia beneficiaría al sistema democrático más que uno sin experiencia. Si tenemos enfrente a un diputado con años de experiencia en la actividad legislativa y a un diputado que jamás ha desempeñado un puesto del género nos encontramos con reacciones muy diversas. Para los estudiosos de la democracia y de los políticos, el diputado con mayor experiencia obtendría mejores resultados en su actividad. Para la opinión pública, el diputado novato beneficiaría más a la democracia al no estar “contaminado” de lo que es la experiencia en la política. La primera opinión se refiere a una visión del político como recurso humano del sistema democrático. La segunda es una visión del político como producto de la mala forma de hacer política, percibida por los ciudadanos.

El promedio de años de participar en la política de los diputados del PRI y del PAN en la LXI Legislatura es de 23 años. Es decir, en promedio los legisladores iniciaron su carrera política alrededor de 1989.

Sin embargo, la cantidad de años en política varía, sobre todo, según el partido político y el género. Los diputados del PRI tienen más años en la actividad política que el PAN y los hombres más que las mujeres.

Las diferencias son, sobre todo, entre los partidos políticos, ya que los diputados del pan han realizado más participación voluntaria que los del PRI. Por pocos puntos porcentuales, los diputados electos por RP y las mujeres superan el trabajo voluntario antes de obtener un puesto público respecto a los electos por MR y los hombres. La experiencia en la dirigencia partidista tiene que ver con la capacidad de liderazgo y responsabilidad, así como con la capacidad institucional de los diputados. En este sentido, se adquieren compromisos con la organización de los partidos políticos como instituciones políticas en el contexto democrático.

En la LXI Legislatura, 250 de los 382 diputados (el 65%) han ejercido la dirigencia partidista. En cuanto al análisis con otras variables, no existen grandes diferencias entre partidos políticos o géneros. La variable más influyente es el tipo de elección, ya que, de los diputados electos por RP, el 71% ha ejercido la dirigencia partidista. Esta observación coincide con la naturaleza de los diputados de representación proporcional, pues en la Cámara son, sobre todo, representantes de los partidos políticos.

Sin embargo, en México, únicamente 245 de los 382 diputados federales de la LXI Legislatura analizados han sido (al menos) una vez electos, lo cual en otras palabras significa que solo el 64% ha ocupado un cargo de elección popular, y que un preocupante 36% está ocupando por primera vez un puesto de elección en un recinto de tan gran importancia para la política nacional.

A pesar de la democratización institucional aún queda mucho por cambiar en las prácticas de la política que persisten en los actores y en las élites, tanto mexicanas como latinoamericanas, especialmente en cuanto a la democratización de los partidos políticos, el rol de los grupos de interés en la política y la profesionalización de la clase política. Los teóricos de la democracia han enfatizado, si bien someramente, la importancia de la clase política y de sus actores, aunque por mucho tiempo se ha abandonado la observación de su evolución en la academia. En la actualidad, las teorías de reclutamiento y de carreras políticas se están desarrollando para observar dicho fenómeno que atañe a las instituciones políticas formadoras de los actores: los partidos políticos y

las instituciones representativas.

El concepto *quality politician*, manejado en la literatura de la economía política, se está desarrollando en términos del buen reclutamiento político y de la calidad de la carrera política como dos elementos favorables a la democracia y a su desarrollo. Los principales responsables de una buena carrera política serían los factores de política establecida, partidos políticos, bajo nivel de oportunismo, independencia de grupos de interés y funcionamiento de las instituciones representativas.

Para analizar el estado de calidad de la carrera política de nuestros representantes, se seleccionó una muestra de 382 diputados del PAN y del PRI en la LXI Legislatura. El análisis se hizo en tres dimensiones de la carrera política de calidad: competencias personales de los legisladores, reclutamiento político y experiencia. Las variables independientes fueron las de partido político, tipo de elección y género.

Entonces, se puede concluir que la clase política recluta sobre todo a personas que han tenido éxito en su carrera profesional –aunque hoy día estas conformen solamente el 60% de los perfiles revisados- y que en la organización de las comisiones legislativas las instituciones de representación logran que casi el 60% de los diputados ocupe las comisiones que se encargan de tratar los temas en los cuales está especializado.



En cuanto al reclutamiento, es preocupante la cantidad de diputados que entran por vías de grupos de interés y de apoyo particular, así como el bajo porcentaje de activistas que llegan a influir en la política nacional. Del mismo modo, aquellos diputados con antecedentes familiares conforman un alto porcentaje (18%) para un país que busca la democratización en sus instituciones y elecciones. El 28% de los diputados relacionados con grupos de presión limita y desdibuja el deber de los legisladores respecto a sus votantes y representados. Los sindicatos y las asociaciones patronales ejercen un gran poder en la política mexicana sobre cualquier otra asociación civil o ciudadana.

Tenemos una alternancia de 12 años, pero políticos que en promedio tienen 23 años haciendo política, por lo que es necesario un análisis de los valores democráticos de nuestros políticos. Apenas poco más de la mitad de los diputados analizados realizaron trabajo voluntario antes de ocupar un cargo público, por lo cual el monitoreo de la clase política a los próximos políticos es muy bajo. La experiencia en dirigencia partidista se mantiene como los otros porcentajes: rodando el 60%; mientras que en los puestos de confianza esta sube casi al 70%. Por otro lado, contamos con alrededor del 40% de diputados novatos que nunca antes habían sido votados ni conocidos por los ciudadanos.

Todos estos resultados provocan una reflexión sobre la importancia de las carreras políticas para la democracia mexicana. El peso de los partidos políticos y su naturaleza interna –relación con grupos de interés, selección de candidatos– es aún muy fuerte. Por ello, es importante que en los estudios legislativos se tomen en cuenta indicadores sobre los diputados como recursos humanos, así como la necesidad de su profesionalización y la calidad de sus carreras políticas. Los actores políticos son la clave de que las instituciones democráticas perduren y se desarrollen hacia una mejor calidad.

Perfiles Políticos y Sociodemográficos en el Congreso de la Unión: Un Comparativo de los Diputadas Panistas en la LXI Legislatura

Esperanza Palma¹

Las democracias contemporáneas deben proveer a su ciudadanía de igualdad de oportunidades para acceder a los cargos de representación política. Desde la perspectiva de las teorías de la representación, la inclusión de las mujeres y las minorías en los cuerpos legislativos es el eje de una democracia.

Aunque ha habido avances innegables en materia de acceso a las mujeres a los cargos de representación en todo el mundo, persisten obstáculos a su participación política que se refleja en su subrepresentación en los congresos, parlamentos y en el poder ejecutivo. Éste ha sido un problema de investigación relevante en los últimos años en la ciencia política y ha sido objeto de debates y desarrollo de estrategias políticas de grupos feministas y de mujeres y de elites a cargo del diseño de sistemas electorales e instituciones. Con el objetivo de aumentar el número de mujeres en los cargos de representación, se han adoptado cuotas de género de diversa índole en muchas partes del mundo. Después de sus procesos de democratización, una cantidad importante de países latinoamericanos ha adoptado las cuotas para candidaturas al congreso.

Desde el 2002 México tiene una legislación que establece cuotas obligatorias para los partidos para postular mujeres como candidatas a la cámara baja. En ese año la proporción era de 70/30% y después en 2008 de 60/40%. Entre el 2000 y el 2006 el número de mujeres en la cámara de diputados ha aumentado en un 10%: en 2000 las mujeres representaban el 16.8% del contingente legislativo en la cámara baja, en 2003 del 24.9%, en 2006 bajó al 23%, y en 2009 subió al 25% y en 2012 al 37%.

Hasta 2012, el sistema electoral establecía una cuota de 40% para las candidaturas al Congreso. La paridad fue aprobada en 2013 como consecuencia de la demanda de organizaciones de mujeres y militantes de partidos, demanda que fue recogida por el presidente Enrique Peña Nieto y presentada ante el Congreso.

La adopción de las cuotas de género ha tenido un impacto en la agenda de investigación sobre partidos, elecciones y reclutamiento legislativo. Se han analizado los cambios numéricos y los perfiles de las mujeres que entran al Congreso (representación descriptiva), las agendas legislativas (representación sustantiva) y las alianzas intrapartidistas. Uno de los problemas más relevantes, poco estudiado y que también constituye un tema de debate político, es si la cuota da prioridad a la noción de representación descriptiva por encima de la habilidad política, permitiendo entonces que lleguen mujeres inexpertas al legislativo. Los detractores de la cuota argumentan que ésta se coloca por encima de los méritos. Sin duda, la entrada tardía de las mujeres al mundo de la política se manifestaba hasta hace poco, por ejemplo, en una menor experiencia parlamentaria. Sin embargo, varios estudios muestran que esta afirmación no tiene fundamento ya que las diferencias en los perfiles entre ambos géneros son mínimas o en todo caso se han reducido. Esta investigación deriva de esta agenda de investigación y se propone contribuir al estudio y debate de las diferencias de género en las élites parlamentarias.

1 Palma, Esperanza. Perfiles políticos y sociodemográficos en el congreso de la unión: un comparativo de las diputadas panistas en el LXI Legislatura. Documento de trabajo No. 621. Julio del 2015. Págs. 33



Las preguntas centrales de este ensayo son: ¿Qué tan diferentes son los perfiles sociopolíticos de las diputadas y los diputados? ¿Se ha acortado la brecha de género? ¿Realmente la cuota permite que lleguen mujeres inexpertas al Congreso?

Para realizar esta investigación se armó una base de datos novedosa de los 500 miembros de la LXI y LXII legislaturas. Las variables se seleccionaron de acuerdo a la información disponible en el sitio del Sistema de Información Legislativa y son las siguientes: número de hombres y mujeres en la cámara baja, número de hombres y mujeres que entraron por mayoría relativa y representación proporcional, trayectoria legislativa y nivel educativo.

Este estudio se inscribe en el debate teórico sobre el impacto de las cuotas de género en el reclutamiento legislativo y en los posibles sesgos de género en las características de hombres y mujeres que llegan a los cargos de representación.

Krook y Messing-Mathie plantean que hay dos generaciones de estudios sobre cuotas de género: los de primera generación se centran en las especificidades de la medida, su trayectoria y diseño y su impacto numérico en la conformación de los cuerpos legislativos. En alguna medida este tipo de estudios entra en el campo de la representación descriptiva, para usar el concepto de Pitkin; es decir, son análisis centrados en las características sociodemográficas de los representantes. Los estudios de la segunda generación se centran en el impacto de las cuotas en la actividad legislativa, es decir, en la representación sustantiva, en el comportamiento de los legisladores y en el impacto que tiene la presencia de las mujeres en cargos de representación en la opinión pública. Dentro de este grupo destacan los estudios sobre cómo la entrada de mujeres cambia la agenda legislativa y si producen nueva legislación a favor de las mujeres. Dentro del primer cuerpo de investigaciones se encuentran las relativas al sistema electoral, estudios de caso o análisis comparados que contrastan las diferencias entre sistemas de cuotas, las diferencias entre los países que tienen cuotas con los que no las tienen y las que analizan las reacciones de las organizaciones partidistas y sus formas de adaptación a nuevos criterios de selección de candidaturas. En el

primer bloque sobre sistema electoral se encuentran, entre muchos otros, los trabajos de Krook Paxton, Hughes y Painter, También se encuentran los estudios sobre los mecanismos de selección de candidatos y las estructuras partidistas, analizando de qué manera las cuotas son disruptivas de dichos mecanismos.

Algunos de los hallazgos más importantes de los estudios sobre cuotas legislativas son que en general, los países sin cuotas obligatorias tienen menos mujeres en el Congreso en términos proporcionales que los que sí han incorporado este sistema. Estudios como el de Pippa Norris, los realizados por el Instituto de Asistencia

Democrática, IDEA, el de Archenti y Tula entre otros, muestran que los países latinoamericanos que han introducido cuotas obligatorias han incrementado, en general, el porcentaje de mujeres en el legislativo. Una de las conclusiones fundamentales de la literatura comparada es que una legislación que obligue a los partidos a incluir cuotas en las candidaturas hace una enorme diferencia para el resultado final en la composición de los Congresos. La eficacia de las cuotas depende de ciertas características del sistema electoral y de las sanciones por el incumplimiento, así como del mandato de posición en las listas. La representación proporcional con listas cerradas obliga a los partidos a presentar listas y garantiza que, al menos, los primeros lugares, sean seguros para que esos candidatos entren al legislativo. Si se les asegura a las mujeres lugares en los primeros sitios de la lista, se garantiza su entrada. Esto se ve aún más favorecido si las listas son cerradas, es decir, si no se abren los nombres al electorado para que elijan entre candidaturas de las listas. Por el contrario, los sistemas de mayoría simple, como el británico y el estadounidense, favorecen menos la entrada de mujeres al congreso en tanto tienen que competir en distritos de mayoría en situaciones generalmente desventajosas. Así, las cuotas más eficaces son aquéllas que por ley obligan a los partidos a incluir candidatas mujeres en sus listas que tienen un mandato de posición porque no dejan a la voluntad de los partidos la cuota asignada a un género y el lugar en las listas y las que sancionan a los partidos por incumplimiento.

Hay otra vertiente de análisis cuyo objeto de estudio son los partidos en tanto éstos son los canales de reclutamiento legislativo y producen relaciones de representación política. Por ejemplo, Pippa Norris tiene una amplia investigación sobre los mecanismos partidistas de reclutamiento legislativo y su impacto en la composición de los parlamentos.

El presente estudio se inscribe en el debate del impacto de la cuota en los números de mujeres en el Congreso y en las características de las mujeres que llegan al final del proceso de reclutamiento legislativo. Quiénes llegan al ámbito parlamentario se explica en gran parte por el proceso mismo de reclutamiento legislativo que puede entenderse desde un modelo de oferta y demanda: (i) Primero, se encuentra el grupo de todos/as los elegibles dentro de los partidos que cumplen con los requisitos para postularse; (ii) el grupo que tiene aspiraciones políticas; (iii) el grupo que es nominado a las candidaturas; (iv) quienes son electos/as y entran al Congreso. Lo que han mostrado los estudios con perspectiva de género es que ha habido sesgos y prejuicios en toda la secuencia que ha afectado la posibilidad de que las mujeres sean seleccionadas, de tal forma que la explicación de por qué hay menos mujeres en las candidaturas y en los cuerpos legislativos no remite solamente a una situación de mercado aparentemente neutral sino a un conjunto de obstáculos culturales y partidistas que enfrentan las mujeres para poder postularse. En este sentido, el modelo de la oferta y la demanda tiene que entenderse a partir de los sesgos impuestos por percepciones acerca del liderazgo femenino y las habilidades y el tiempo de dedicación a la política. Es decir, tanto las visiones sexistas, el tiempo disponible para la política, los recursos, las redes, entre otros factores, afectan todo el proceso de reclutamiento; principalmente quiénes tienen ambición política para presentarse a un proceso de selección. Influyen también los métodos de selección (Hinojosa 2012) y la visión de las elites partidistas de quiénes son los mejores y más adecuados para ser candidatos y ganar una elección, en qué distritos las colocan y qué preferencias tiene el electorado al elegir entre candidatos/as. Precisamente, las cuotas de género suponen una regulación de la

oferta y la demanda para corregir los sesgos de género del proceso de selección de candidaturas y de reclutamiento legislativo. Esta investigación solamente analiza las características socio-políticas de las mujeres que han logrado llegar al final de todo el proceso de reclutamiento político en el marco de las cuotas de género para formar parte de la elite parlamentaria.

Los estudios sobre las características de las congresistas llegan a diferentes conclusiones. Por ejemplo el estudio de Studlar y McAllister sobre Australia concluye que en general, el perfil de las parlamentarias indica que sí tienen experiencia parlamentaria y militancia previa igual que los hombres. Pero como ocurre en todos los casos, hay diferencias entre partidos. Así, el Partido Liberal Nacional cuenta con diputadas con menos educación universitaria que los hombres, siendo el caso opuesto para el Partido Laborista y el Demócrata. Este estudio también confirma que las mujeres son colocadas en distritos perdidos y que enfrentan un conflicto entre la vida pública y la vida doméstica. El estudio de Valiente, sobre España concluye que hay pocas diferencias en los grados académicos de hombres y mujeres aunque sí hay diferencias notables en el estado civil, siendo que hay una mayoría de mujeres solteras mientras que la mayoría de los hombres están casados. Mateos Díaz plantea que las diputadas latinoamericanas pertenecen a una clase social más alta que los diputados. En México las diputadas tienen una mejor posición socioeconómica que sus pares hombres. Las redes familiares son más importantes para las mujeres que para los hombres para su entrada a la política. El tiempo disponible es importante y también marca diferencias entre géneros. Hace décadas, la poca preparación profesional y política de las mujeres eran variables diferenciadoras. Ya no lo son. La formación de las mujeres es similar o superior. Sus profesiones sí son distintas ya que hay más hombres que se dedican a las profesiones liberales y la actividad empresarial. En resumen, son distintos en: clase social, redes familiares y tipo de profesión.

Lo primero que hay que comentar es que desde la adopción de las cuotas ha habido un aumento progresivo del número de mujeres en la cámara de diputados/as.

En la legislatura instalada en 2009 había 28% de mujeres y en 2012 aumentó al 37% con la misma cuota de un mínimo de 40% de candidaturas para un sexo. El incremento se debe fundamentalmente a que los partidos, por vez primera, tuvieron que cumplir en la elección federal de 2012 con el mínimo porcentaje exigido por la ley. Fue decisiva la sentencia 12624 emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que hizo obligatorio el cumplimiento de la cuota, sin excepciones. Gracias a esta sentencia, que respondió a la demanda de un grupo de mujeres de distintos partidos y mujeres no partidistas de que se reinterpretara la cláusula de exclusión que eximía a estas organizaciones de cumplir con la cuota en caso de realización de elecciones democráticas, todos los partidos tuvieron que presentar el mínimo del 40% de candidaturas femeninas en la elección federal de 2012 sin importar el método de selección.

Si se analiza la distribución de mujeres por bancada, tenemos que en 2009 de los tres partidos mayores, el partido que más mujeres tenía, en relación a la composición de su grupo parlamentario, era el PAN (33%) seguido del PRD (31%) y luego el PRI (22%). Es de llamar la atención que el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano (MC) y Nueva Alianza (NA) tenían porcentajes más altos de mujeres que los tres partidos grandes. Esto también se observó en 2012 y es destacable el caso del MC cuyo grupo parlamentario estaba compuesto exactamente por 50% de mujeres.

Lo anterior se explica en parte, por el hecho de que la mayoría de las mujeres y hombres de estos partidos entraron por la vía de la representación (Ver cuadro 3) y ese principio de elección representa para las mujeres una entrada segura a la cámara ya que las listas son cerradas y armadas por segmentos de cinco con géneros alternados.

Volviendo a los tres partidos mayores, los datos revelan que mientras que en 2009 el PAN era el que tenía más mujeres en su bancada en términos proporcionales, en 2012 fue el que menos tuvo. El PRI tuvo 38%, el PRD 37% y el PAN 32%.

Finalmente, con datos provisionales se muestran en el cuadro 5 la conformación de la cámara de diputados/as en 2015. Como efecto de la paridad la cantidad de mujeres aumentó a 209 lo cual representa el 43% de la LXIII legislatura. El partido que más mujeres tiene en su bancada es MORENA (54.2%) seguido del PAN (51.8%) y luego el PANAL (50%). El PRD tiene 42% y el PRI únicamente 38.9% de mujeres.

La mayoría de las mujeres entra por la vía de la representación proporcional y es una variable diferenciadora entre géneros.

Históricamente, una de las diferencias más notables entre hombres y mujeres congresistas ha sido la trayectoria legislativa. Los diputados suelen tener más experiencia por la obvia razón de que entraron más temprano a la política. No obstante, esta investigación muestra que se ha acortado la brecha de género.

La trayectoria legislativa se reconstruyó a partir del registro del número de veces que las diputadas y los diputados han ocupado algún cargo de representación, ya sea una diputación local, diputación federal o senaduría. En las gráficas únicamente se señala el número de veces que han ocupado un cargo antes de la legislatura en cuestión sin especificar de qué cargo se trata.

Hay un porcentaje importante tanto de diputados como de diputadas que no cuentan con ninguna experiencia legislativa previa. El caso del PVEM es extremo ya que en 2009 el 78% de hombres y el 80% de mujeres no tenían experiencia parlamentaria alguna.

Los datos revelan fenómenos interesantes. Al comparar 2009 con 2012, se observan procesos diferenciados entre los partidos y cambios de una legislatura a otra. En 2009, en el PAN 42% de los hombres y 48% de las mujeres no tenían experiencia legislativa previa. En el PRD la proporción era de 49% (hombres) y 60% (mujeres) sin experiencia previa y en el PRI 40% y 45% respectivamente. El PAN y el PRI eran los partidos que presentaban menos diferencias entre géneros. En este mismo sentido, en esa legislatura había diputadas priístas que habían sido hasta cuatro y cinco veces representantes antes de 2009, lo cual no era el caso para los otros partidos. Es decir, las mujeres priístas, comparadas con las diputadas de otros partidos, eran las que contaban con más trayectoria legislativa.

En 2012 encontramos cambios importantes. En el PAN se acortó la distancia entre hombres y mujeres: hay exactamente el mismo porcentaje de diputados y diputadas, 51%, que no cuenta con experiencia, pero en relación a 2009 aumentó en general este sector en la elite parlamentaria del PAN. En el PRD, 45% de hombres y 59% de mujeres no cuentan con experiencia previa en la legislatura de 2012 y para los dos géneros disminuyó el porcentaje de diputados/as sin experiencia previa.

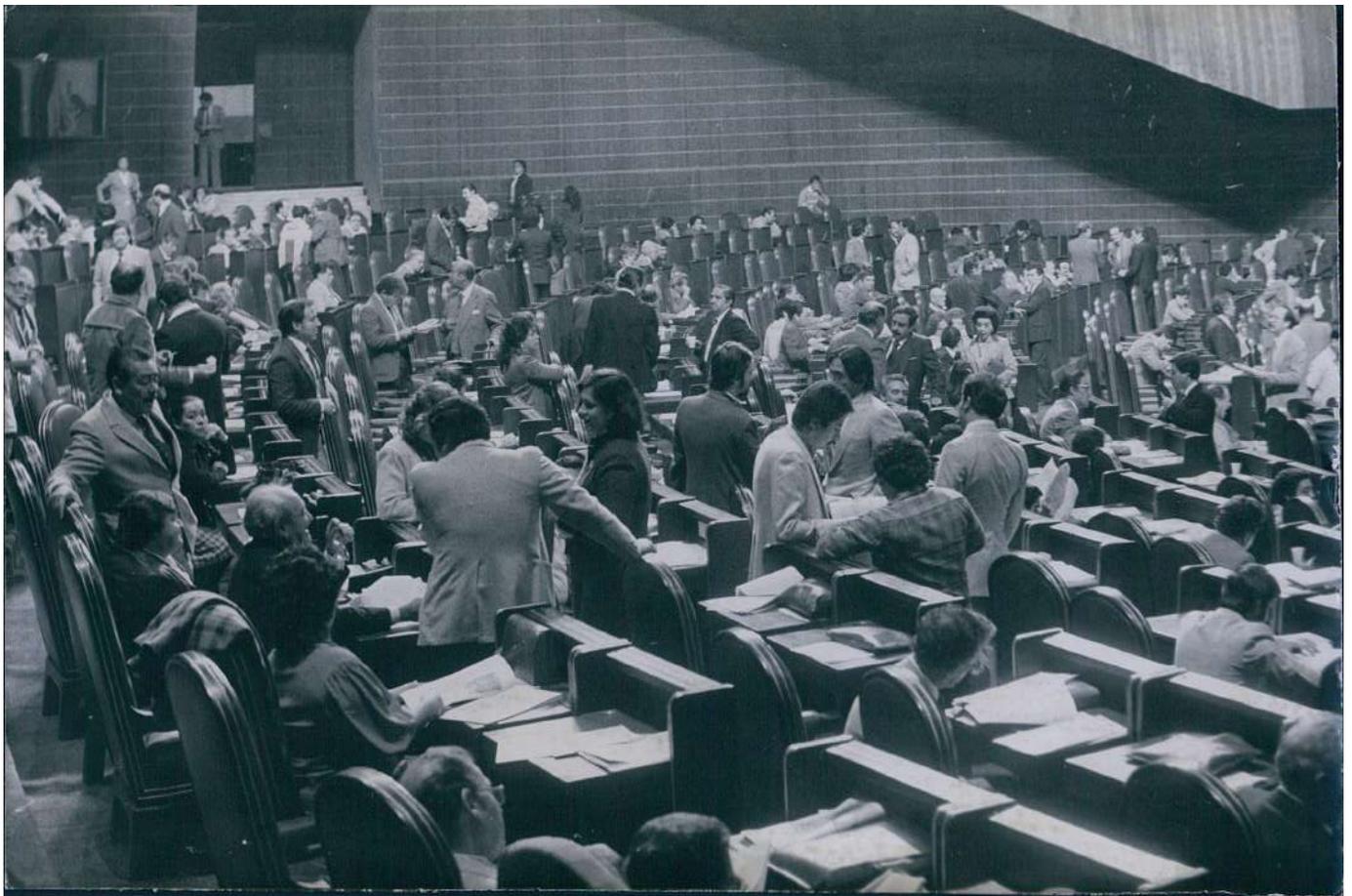
Pero el caso del PRI es el más interesante: en 2009 sólo había un 5% más de mujeres que hombres sin experiencia previa y en 2012 la diferencia aumentó en un 23%. En la legislatura de 2012, 36% de hombres no contaba con experiencia previa frente al 59% de mujeres de su bancada, es decir, de una elección a otra aumentó la brecha en las trayectorias legislativas de ambos géneros. Ahora hay más mujeres priístas nuevas en el circuito legislativo que aprovecharon la cuota. Este dato de las inexpertas priístas hay que complementarlo con otro: el PRI también cuenta con diputadas que tienen experiencia de tres, cuatro y hasta cinco veces de cargos legislativos anteriores. Sólo que en 2012, a diferencia de lo que sucedía en 2009, también en el PRD hay mujeres diputadas que cuentan con cuatro y hasta seis experiencias previas y el PAN con diputadas que cuentan con tres y cuatro veces previas de experiencia parlamentaria. Es decir, que el PAN y el PRD tienen mujeres con mucha experiencia parlamentaria. Cabe mencionar que en el caso del PRD hay diputadas con cuatro y seis experiencias previas mientras que no hay ningún hombre que cuente con cuatro o seis experiencias parlamentarias previas. Los casos de hombres perredistas con más experiencia han estado hasta tres veces en el circuito legislativo, pero no más. Las perre-

distas tienen más experiencia que sus pares hombres.

Sintetizando, ha aumentado el número de mujeres panistas y perredistas con más trayectoria parlamentaria que logran llegar al punto final del pasaje del reclutamiento político. El PRI es sumamente interesante porque se volvió más heterogéneo: en su bancada aumentó el número de mujeres con menos experiencia legislativa mientras que disminuyó el porcentaje de hombres sin experiencia parlamentaria previa y ahora tienen diputados que cuentan hasta con experiencia previa de siete cargos.

No hay ningún dato que revele que la cuota haya permitido que entren mujeres con menos experiencia o menos grados académicos, aunque hay diferencias entre los partidos.

La variable más importante que sigue diferenciando a ambos géneros es la vía de entrada a la cámara ya que las mujeres entran ante todo por la vía de la representación proporcional. Lo anterior se explica en parte por el hecho de que hay menos mujeres candidatas en los distritos de mayoría y muchas de ellas compiten en distritos perdidos. En contraparte, la representación proporcional asegura un lugar a las mujeres en las listas y en la cámara.



El dato más destacable de este análisis es que la brecha en las trayectorias parlamentarias se acortó en la última elección federal de 2012. Hay más mujeres con más experiencia parlamentaria en 2012 que en 2009. Sobre todo, es notable en el caso del PAN y el PRD. Eso indica que las mujeres de estos partidos ya han alcanzado a las priístas en términos de trayectoria parlamentaria. Hay generaciones de mujeres con la habilitación parlamentaria necesaria para desempeñarse en el trabajo legislativo. El caso del PRI es interesante porque siendo el partido con miembros que comparativamente tienen más trayectoria que los de otros partidos, cambió el perfil de su grupo parlamentario y ahora tiene mujeres con menos experiencia y que fueron colocadas en las listas de RP. En este partido mujeres con menos y con más experiencia han aprovechado la cuota de

género. También ha sido un hallazgo que en la legislatura de 2012 haya mujeres con una amplia experiencia parlamentaria en las bancadas del PAN y el PRD.

En cuanto al nivel educativo encontramos diferencias importantes entre los partidos mayores. La vez la más relevante sea que las diputadas panistas constituyen un sector con uno de los niveles educativos más altos de toda la legislatura de 2012. Su nivel educativo es más alto que el de las mujeres de los otros partidos y que el de los diputados panistas. Los casos del PRD y el PRI son diferentes. Sus grupos parlamentarios son más heterogéneos que el del PAN. Las diputadas perredistas sí tienden a tener un nivel educativo más bajo que sus pares hombres. En el caso del PRI las diputadas también tienen un nivel educativo más bajo que los diputados, aunque hay un mayor porcentaje de diputadas con maestría.

El análisis aquí realizado abre varias líneas de investigación. Una de ellas es el examen del papel que juegan las redes y los vínculos familiares en la posibilidad de que ciertas mujeres lleguen al circuito legislativo. Eso supone un estudio de los partidos con base en entrevistas a profundidad.

Otra línea de investigación es la que se refiere a la tensión que existe entre lo doméstico y la vida pública, tensión que afecta a las mujeres mas no a los hombres. Este problema está vinculado al de la dedicación a la política de tiempo completo. Hay mujeres dentro de los partidos que sólo están de medio tiempo por razones familiares (atender a los hijos y al marido) lo cual se convierte en un obstáculo para que lleguen a cargos directivos o a postularse a cargos de elección. Claro está que este obstáculo se complementa muy bien con las resistencias dentro de los partidos para permitir que las mujeres militantes ocupen cargos clave de decisión dentro de la organización.

