

La nueva Cámara de Diputados de México: inercias y cambios

KHEMVIRG PUENTE MARTÍNEZ

Las elecciones legislativas federales intermedias de 2021 arrojaron una integración mayoritaria para la coalición oficialista, aunque con mayores restricciones para el proyecto del gobierno. El partido gobernante obtuvo mayoría relativa, pero requerirá de la suma de legisladores de su coalición para alcanzar la mayoría absoluta y de otros partidos para lograr una mayoría calificada. Esta nueva integración de la Cámara de Diputados tendrá efectos en tres aspectos sustantivos para la actividad parlamentaria en los próximos años: 1) la nueva relación Ejecutivo-Legislativo y el tipo de legislatura; 2) la reorganización y la gobernanza de la Cámara de Diputados y del Congreso (y los efectos que tuvo la reelección legislativa); 3) la construcción de una agenda legislativa y la recuperación de algunas funciones de la Cámara de Diputados en el nuevo contexto.

Las legislaturas suelen ser de tres tipos diferentes: *proactivas*, aquellas que cuentan con autonomía de agenda, alto nivel de institucionalización, capacidad para proponer proyectos legislativos propios y mecanismos eficaces para ejercer control parlamentario sobre los ejecutivos; *reactivas*, aquellas que vetan o modifican las iniciativas que reciben por parte del Ejecutivo y que escasamente proponen

Temas
de coyuntura

una agenda legislativa alternativa, pues su principal actividad es detonada por la acción gubernamental, suelen tener niveles medios de institucionalización y servir como foros de debate de una pluralidad de partidos y con mecanismos de control parlamentario que se emplean de forma regular; *marginales*, que tienden a estar controladas por agentes externos al Poder Legislativo, sirven como oficialía de partes de los ejecutivos en turno y simplemente otorgan el sello de aprobación de las iniciativas que provienen del gobierno; su nivel de institucionalización es bajo y carecen de los recursos institucionales para promover una agenda legislativa autónoma.

México ha tenido una legislatura que ha oscilado entre marginal y reactiva, dependiente de factores externos e internos que impactan el desempeño de la misma. Con la integración de la nueva Cámara de Diputados y su evolución en los años recientes, se podría esperar que adquiera un papel más relevante y menos marginal en la LXV Legislatura (2021-2023).

PARA COMPRENDER LO QUE SE DISPUTA EN EL CONGRESO MEXICANO

Con el fin de comprender los efectos que tendrán los resultados de las elecciones intermedias congresionales de México, resulta necesario analizar la evolución institucional que el Congreso y en particular la Cámara de Diputados han tenido desde finales del siglo XX y en las dos primeras décadas del siglo XXI. Si bien la larga estabilidad del régimen de partido hegemónico durante la mayor parte del siglo le garantizó al sistema político gozar de una legitimidad latente, esta se fue agotando y simultáneamente se inició el proceso de democratización por la vía de las reglas de acceso al poder.

Entre 1934 y 1988, el dominio absoluto del partido hegemónico le permitió tener control absoluto no sólo de la agenda legislativa, sino también de la administración interna de las cámaras del Congreso, del sistema de comisiones y de la estructura burocrática y de servicios parlamentarios, e incluso de las carreras políticas de los legisladores. Después de las reformas electorales de finales de los años setenta, se consintió la gradual incorporación de la oposición a los debates parlamentarios, pero no se le permitía frenar los proyectos legislativos presidenciales o del partido dominante. La incorporación de legisladores de oposición a las comisiones legislativas sólo pudo lograrse mediante una modificación a la Ley Orgánica del Congreso. Así, durante una década, la actividad parlamentaria se enriqueció gracias

a la actividad del pleno y a los debates parlamentarios, pero los trabajos en materia legislativa estaban reservados a la mayoría y las funciones de control, fiscalización y presupuesto le estaban vedadas a la oposición. El único instrumento de resistencia de las minorías fue el debate parlamentario, aunque la resonancia y el impacto en la vida pública del mismo eran muy limitados, pues la cobertura de los medios era escasa y superficial. No obstante, en el interior de la Cámara de Diputados se reconocía la necesidad de garantizar más espacios para la expresión de las distintas fuerzas políticas opositoras, tanto de derecha como de izquierda.

Entre 1988 y 1997 se avanzó gradualmente en los esfuerzos por construir un sistema electoral más justo y un sistema de partidos más competitivo. Las reformas electorales de 1996 contribuyeron a consolidar ese diseño plural y la consecuencia lógica inmediata fue la integración más equilibrada de la Cámara de Diputados en la elección intermedia de 1997.

La composición de la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura (1997-2000) puede simplificarse mediante el número de legisladores para el partido en el gobierno que no alcanzó la mayoría (239 de 500 diputaciones), mientras que 261 curules fueron ganadas por los partidos de oposición (Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista de México). Así, se constituyó una coalición opositora que podía instalar la legislatura, controlar los órganos de gobierno y de dirección y definir la agenda legislativa. Sin embargo, el Senado controlado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) amenazaba con no presentarse a la sesión de instalación de la legislatura si el PRI no era considerado en la integración y la dirección de los órganos internos. La Cámara de Diputados inició una sustantiva agenda de transformación interna que buscó el fortalecimiento institucional del Poder Legislativo, en particular de esa cámara. Su intención de avanzar rápidamente en su proceso de institucionalización legislativa era vista como un requisito para convertirse en un verdadero contrapeso del presidente e intentar reducir el control absoluto que ejercían el PRI y el gobierno sobre las decisiones legislativas.

Surgieron entonces valiosos instrumentos como el Canal de Televisión del Congreso, la gaceta parlamentaria, el servicio profesional de carrera parlamentaria para los servicios de apoyo técnico y de investigación, los centros de estudios, un nuevo sistema de comisiones, órganos de dirección con mayor estabilidad y, sobre todo, una nueva Ley Orgánica que reconocía

la pluralidad como una de las características fundamentales y necesarias para el buen funcionamiento del Congreso en un contexto de pluralidad y sin mayorías estables. Desde 1997 y hasta 2018, ningún partido por sí mismo logró obtener la mayoría absoluta de alguna de las cámaras del Congreso. No obstante, si bien se incrementó el poder parlamentario como contrapeso de los presidentes en turno, los avances en materia de consolidación institucional se vieron estancados por la captura de una gran cantidad de cargos en todos los niveles de la estructura operativa y de servicios de apoyo por parte de las dirigencias y las élites de los partidos políticos.

Dos de los cambios más significativos del nuevo arreglo institucional de pluralidad congresional fueron que los órganos directivos de las cámaras (mesas directivas) tendrían una duración anual y no mensual, y que la presidencia sería rotativa en orden decreciente entre los tres partidos políticos con mayor número de personas legisladoras en orden decreciente. Este órgano es el responsable de convocar a las sesiones del pleno, conducir los debates y trabajos de la Cámara, decidir sobre los turnos de iniciativas y otros trámites legislativos, definir la política de comunicación, así como tener la representación legal de la cámara para cualquier asunto legal, como interponer controversias constitucionales o solicitar el uso de la fuerza pública. De igual forma, se creó un órgano de gobierno de integración plural (Junta de Coordinación Política) rotativo, que tendría a su cargo la administración de los recursos internos de la Cámara y ser el espacio para la negociación de toda la agenda legislativa y de asuntos relevantes entre los grupos parlamentarios. Estos órganos (de dirección y de gobierno interno) tuvieron una funcionalidad óptima y su integración plural permitió generar equilibrios de poder en el interior de las cámaras.

En dos décadas, el Congreso mexicano adquirió centralidad en la agenda política y sus integrantes lograron hacer de las cámaras espacios de deliberación, negociación y cooperación entre las élites políticas del país. Sus comisiones funcionaron como verdaderos espacios para el trabajo parlamentario y la elaboración de dictámenes de iniciativas, minutas y proposiciones. El presupuesto, por vez primera, fue discutido, modificado y fiscalizado desde la Cámara de Diputados. Las tensiones con el ejecutivo fueron constantes en los gobiernos panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón, mientras que Enrique Peña Nieto logró construir una coalición

legislativa estable del PRI con el PVEM y el Partido Nueva Alianza, que le permitió alcanzar mayoría absoluta, aunque por un margen muy estrecho.

La victoria de Andrés Manuel López Obrador en 2018 representó un cambio importante para la integración de las cámaras del Congreso. Después de dos décadas, un partido político podría alcanzar mayorías absolutas por sí mismo. Mediante un mecanismo de sobrerepresentación que superaba el límite constitucional, pero validado por las autoridades electorales, y a través de acuerdos postelectorales entre los partidos de la coalición ganadora para “transferirse” legisladores entre sus grupos parlamentarios, el partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena) alcanzó la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, e incluso las dos terceras partes en la cámara baja mediante su coalición legislativa. Morena, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES) contaban con 64.6% de los asientos de la Cámara de Diputados (a pesar de que en la elección de 2018 sólo habían obtenido en su conjunto 45.9% de los votos), y a ellos se sumó el Partido Verde. Por su parte, Movimiento Ciudadano intentó asumirse como una “tercera vía” y de esa forma convertirse en un partido bisagra que pudiera negociar con ambos bloques. Esa intención se vio frustrada con los resultados electorales de la elección intermedia de 2021.

Con dicha configuración, entre 2018 y 2021, Morena y sus aliados han controlado la agenda legislativa y aprobado reformas constitucionales que requieren una mayoría calificada de dos terceras partes en la Cámara de Diputados. En el Senado alcanzan 60% de los votos pero no pueden aprobar reformas constitucionales sin la participación de senadores de oposición. Adicionalmente, en 2018, Morena y aliados alcanzaron el control de 21 de 32 congresos locales, con lo que podrían ratificar las reformas constitucionales que se aprobaban en el Congreso (17 es el mínimo requerido).

La posesión de esas mayorías fue lo que buscó desafiar la oposición en las elecciones intermedias de 2021 mediante una coalición electoral que, de facto, funcionaba ya en ambas cámaras como bloque legislativo de PRI, PAN y PRD.

LOS RESULTADOS DE LA ELECCIÓN INTERMEDIA PARA LA CÁMARA DE DIPUTADOS

La elección de 2021 fue publicitada como “la más grande en la historia de México”, pues todas las entidades del país tuvieron elecciones tanto locales como federales. No sólo se disputaron las 500 curules de la Cámara de Diputados, sino también 15 gubernaturas (ocho que estaban en posesión del PRI, cuatro del PAN, una de Morena, una del PRD y una independiente); 1 923 ayuntamientos, que incluyeron 18 406 cargos de presidencias municipales, alcaldías, sindicaturas, regidurías y concejalías, y la renovación de 30 congresos locales (1 063 diputaciones locales en disputa).

La elección estuvo siempre influida por el activismo electoral del presidente López Obrador y su negativa a someterse a las restricciones legales, los criterios de aplicación de las normas y los acuerdos tanto del Instituto Nacional Electoral (INE) como del Tribunal Electoral para limitar la propaganda gubernamental. El afán del presidente por ser el eje y el protagonista de la elección y su interés por someter a su voluntad a todos los poderes públicos y a los organismos constitucionales autónomos causó que difundiera de forma repetitiva que la autoridad electoral estaba operando en contra de su partido político. El retiro de las candidaturas a gobernador de los candidatos elegidos por Morena para Guerrero y Michoacán, por incumplir con las disposiciones legales en materia de fiscalización, provocó que la campaña de des prestigio en contra del INE se intensificara. No obstante lo anterior, la confianza en el INE se mantuvo intacta, con 68%, comparado con el 58% de respaldo que recibió el presidente López Obrador, de acuerdo con una encuesta de abril de 2021 del periódico *Reforma*. El respaldo de la sociedad a la autoridad electoral, la capacidad de organización del INE y la movilización de 1.4 millones de ciudadanos que fungieron como funcionarios de casillas, que fueron capacitados y que asumieron la responsabilidad de la operación, el funcionamiento y el escrutinio de las más de 164 000 casillas, fueron la prueba más fehaciente de que la autoridad electoral se mantuvo incólume ante los embates del presidente y algunos dirigentes de su partido. La amenaza de conflicto postelectoral causado por el propio gobierno quedó conjurada por tres motivos: 1) el partido del presidente no sufrió una derrota de amplias magnitudes, sólo una disminución en diputaciones, pero fue compensado por la victoria en gubernaturas; 2) el éxito de la jornada electoral refrendó un amplio respaldo de la ciudadanía al sistema

electoral mexicano y a sus instituciones; 3) la alta participación ciudadana registrada, 52.7% de la lista nominal, con poco más de 49 millones de votos emitidos. Para una elección intermedia, resultó la más alta registrada desde 1997 (57.6%). Ante estos elementos, el presidente y su partido no tuvieron mayor opción que aceptar los resultados electorales, aunque su discurso en contra de las instituciones electorales se mantiene.

Un elemento adicional de la elección fue la participación de tres nuevos partidos políticos que sí obtuvieron el registro oficial (a diferencia de la organización México Libre del ex presidente Felipe Calderón y la ex candidata Margarita Zavala). Los “nuevos” partidos fueron: Redes Sociales Progresistas, vinculado a la ex dirigente magisterial Elba Esther Gordillo; Partido Fuerza por México, presidido por Pedro Haces Barba, un líder sindical vinculado a Morena, y el Partido Encuentro Solidario, que era una nueva denominación del ya existente PES, que había perdido el registro en la elección previa y que controla la gubernatura del estado de Morelos. Ninguno de esos partidos políticos logró en la elección intermedia el porcentaje de votación necesaria para conservar el registro y tener representación en la Cámara de Diputados.

Así, la elección se presentó como una disputa entre dos opciones principales. Por un lado, la coalición del gobierno Juntos Haremos Historia, con Morena, PT y Partido Verde; por el otro lado, el bloque opositor Va por México, la coalición de PAN, PRI y PRD, en más de 200 distritos del país. El resultado favoreció a la coalición del gobierno, aunque no tuvo la contundencia que en las elecciones de 2018, cuando coincidió con la elección presidencial.

Como se observa en la tabla 1, Morena se consolidó como la primera fuerza política del país. El principal resultado es que junto con sus aliados logró conservar la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, pero no fue capaz de mantener la mayoría calificada de dos terceras partes. Con la mayoría absoluta de Morena, PT y Partido Verde podrán aprobar la legislación secundaria y el presupuesto de egresos, pero no cambios constitucionales.

Tabla 1
Integración de grupos parlamentarios por resultado electoral de 2021

Partido	Mayoría¹	RP	Total	Porcentaje
Morena	122	76	198	39.6%
PT	30	7	37	7.4%
PVEM	31	12	43	8.60%
PAN	73	41	114	22.80%
PRI	31	40	71	14.00%
PRD	6	8	14	3.00%
MC	7	16	23	4.60%
Total	300	200	500	100%

Fuente: Informe de la Secretaría General de la Cámara de Diputados para la sesión constitutiva de la LXIV Legislatura. *Diario de Debates* del 29 de agosto de 2021, <<http://cronica.diputados.gob.mx>>.

Contar con dos terceras partes le hubiera permitido a esa coalición no sólo aprobar reformas a la Constitución, sino también tomar algunas decisiones clave en materia de equilibrio de poderes previstas constitucionalmente, como la designación de titulares de órganos de control de los organismos constitucionales autónomos, del titular del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social o, de ser el caso, al titular de la Auditoría Superior de la Federación, si hubiese ausencias definitivas. Este nuevo equilibrio permitirá a los funcionarios que ya habían sido designados para estos cargos mayores niveles de autonomía, pues en los años previos estaban sometidos a presiones y amenazas veladas cuando sus decisiones desafían la autoridad presidencial. No obstante, uno de los asuntos en la agenda política que más le pesa al gobierno de la autodenominada “Cuarta Transformación” es la designación de consejeros electorales del INE que, de conformidad con la Constitución, duran en el cargo nueve años y que deberán nombrar a la persona que sustituya al consejero presidente Lorenzo Córdova mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Morena y sus aliados no podrán designar a la persona que

¹ Incluye la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que modificó los resultados en el Distrito 3 de la Ciudad de México, el 1 de Baja California Sur y el 3 de Nuevo León. Fuentes: <<https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4200/0>>; <<https://politica.expansion.mx/mexico/2021/08/14/el-tepjf-quita-a-morena-diputaciones-federales-en-cdmx-bcs-y-nl>>.

lo sustituya sin la concurrencia de al menos el PRI, que se convertirá en el partido bisagra de la siguiente legislatura en esa Cámara.

El dominio territorial de Morena es cada vez más contundente, pues si bien no obtuvo el mismo número de votos que en la elección anterior e incluso tuvo retrocesos, ganó 11 de 15 gubernaturas en disputa. Así, gobernará 16 entidades federativas y 52 de los 100 municipios más poblados del país. Esa victoria contundente que le permite ir consolidándose como la fuerza política dominante se vio opacada por la disminución en el número de diputaciones federales y el crecimiento del PAN y el PRI.

El partido político que más ganó espacios en la integración de la Cámara de Diputados es el Partido Verde. De las 11 diputaciones que ostentó hacia finales de la LXIV Legislatura, pasará a 43. Este es el avance más significativo y el mayor número de diputaciones federales que tendrá el Verde en su historia. Aunque su alianza con el PRI en el gobierno de Enrique Peña Nieto o la que hizo con el PAN en el gobierno de Vicente Fox le habían redituado favorablemente, es finalmente con Morena que se consolida como un partido satélite y aliado del gobierno en turno. El Partido Verde, el más pragmático de todos, tiene la mayor capacidad de chantaje frente al gobierno, pues sin él sus iniciativas no tienen viabilidad, ya que la alianza Morena-PT no alcanzaría la mayoría absoluta. Esto se puede observar con mayor detalle en la tabla 2. Se parte del supuesto de que los partidos lograrán conservar altos niveles de disciplina legislativa y que incluso las escisiones sean consentidas por las propias dirigencias partidarias.

Tabla 2
Coaliciones legislativas probables en la Cámara de Diputados

Partidos	Suma	Porcentaje	Tipo de mayoría
Morena-PT-PVEM-PRI	348	69.60%	Mayoría calificada
Morena-PT-PVEM	278	55.60%	Mayoría absoluta
Morena-PT-PVEM-MC	301	60.20%	Mayoría absoluta
Morena-PT	235	47.00%	
Morena- PAN	239	47.80%	
PAN-PRI-PRD-MC	222	44.40%	

Fuente: Elaboración propia con apoyo de Jacob Villagómez. Con datos de <<https://computos2021.ine.mx>>.

El PAN se afianzó como la principal oposición al gobierno. Logró 31 diputaciones federales más de las que tenía y se puede anticipar que será muy difícil que ese partido pueda contribuir con votos a las iniciativas y propuestas del gobierno. Si bien logró conservar bastiones como Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, y recuperar territorios que simbólicamente son muy poderosos para su militancia, como el “corredor azul” del Estado de México y cuatro alcaldías de la Ciudad de México para militantes del PAN y un total de nueve alcaldías en alianza con el PRI y el PRD, su avance es discreto y su capacidad de movilización territorial está limitada a algunas regiones claramente focalizadas. La fuerte presencia nacional que alguna vez tuvo se ha visto difuminada gradualmente.

Por su parte, el PRI se convierte en un partido con gran capacidad de chantaje, pues con las 71 diputaciones federales que tendrá, estará en condiciones de negociar con la coalición gobernante para alcanzar las dos terceras partes que requiere para tener mayoría calificada y aprobar reformas constitucionales y los nombramientos que están programados para la nueva legislatura, incluida la presidencia del INE. El PRI puede ser determinante para el futuro del bloque opositor y convertirse en el eje de las negociaciones con el gobierno. Ese partido resultó claramente derrotado porque perdió gobiernos estatales y municipales, pero recuperó terreno electoral si se compara con los catastróficos resultados electorales de 2018; en la elección intermedia lo que ganó fue, al igual que el Partido Verde, capacidad de chantaje o negociación al interior de la Cámara de Diputados.

El caso de Movimiento Ciudadano es de interés, porque si bien ganó la gubernatura de Nuevo León, consolidó su liderazgo en Jalisco y fue el único partido que creció en número absoluto de votos entre 2018 y 2021, perdió asientos en la Cámara de Diputados y su presencia será mínima. Se puede considerar que Movimiento Ciudadano fracasó en su propósito de convertirse en la “tercera vía”, en una opción ganadora o al menos en un partido bisagra. Su rol en la legislatura será marginal, por el reducido número de legisladores que representará: menos del 5% de las curules.

Otro caso que llama la atención es el PRD, que también fracasa por su marginalidad, lo que parece la antesala de su desaparición. Al inicio de la LXIV Legislatura, ese partido alcanzaba 20 diputaciones, de los cuales solamente pudo conservar 11 pues el resto transfugaron hacia otras bancadas. En 2021, la mayor ganancia del PRD es conservar el registro como partido

político y tener 13 diputaciones. Se prevé que sus posiciones siempre estén ligadas al PAN, con lo cual se desdibuja ideológicamente como un partido de izquierda y podría representar un paso previo a la pérdida de su registro oficial como partido político nacional si no logra construir algún liderazgo que sea una opción de izquierda en la siguiente elección federal en 2024.

En la redistribución del poder a nivel regional a partir de la elección de 2021, Morena se colocó como el partido con más gubernaturas, 16 (que representan 45% de la población), el PAN con ocho, el PRI con cuatro, Movimiento Ciudadano con dos, el Partido Verde con una y el PES con una. Este es uno de los cambios de mayor trascendencia para el presidente, pues podrá articular proyectos de política pública con amplia capacidad de consenso en los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, no será igual en el terreno legislativo, donde a partir de los escenarios que arroja la elección intermedia de 2021, el proyecto legislativo de la autodenominada “Cuarta Transformación” depende de la mayoría que le otorgue el Partido Verde y, si de reformas constitucionales se trata, de los votos del PRI.

El bloque opositor es un frente frágil como unidad. Las diferencias en sus ambiciones son claras, sus estrategias tienden a distanciarlos, y lo único que los ha unido hasta ahora es la resistencia al avance de Morena. En los tres primeros años de gobierno, el presidente no ha abierto la puerta a la negociación con los partidos de oposición porque no los necesita y porque su estilo de gobierno se caracteriza por la imposición de medidas y no por la articulación de acuerdos.

EFFECTOS ELECTORALES EN LA GOBERNANZA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Los efectos de los resultados electorales se darán no solamente en la interacción Ejecutivo-Legislativo o en los distintos tipos de coaliciones legislativas para aprobar propuestas del gobierno o para autorizar nombramientos como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. También se darán en una de las dimensiones más relevantes, aunque menos visibles de la actividad parlamentaria, que es su propia organización, los procesos internos y la conducción de los trabajos. La conflictividad interna podría aumentar, pero también las estrategias de contención del conflicto mediante las negociaciones internas, que podrían ser el nuevo *modus operandi* después de una

legislatura en la que una mayoría pudo contar con el control absoluto de los recursos institucionales. Se presentan algunos de los principales temas que estarán condicionados por ausencia de mayoría absoluta por parte de Morena.

El primero de estos efectos se verá en el control de los órganos directivos de la Cámara. La pérdida de la mayoría calificada por parte de Morena es una de las primeras consecuencias inmediatas de la elección intermedia. En el orden jurídico mexicano, se establece que una mayoría calificada en el ámbito parlamentario se reserva para votaciones cuyo objeto o asunto es de tal trascendencia que se requiere una coalición de votos superior a la mayoría simple o absoluta, aunque no se requiere la unanimidad. La normatividad permite dos supuestos en torno a las mayorías calificadas —que en el caso de México se trata de dos terceras partes— ya que por un lado se fija la mayoría respecto del número de “miembros” de la Cámara y, por el otro lado, a los “presentes” en la sesión en que se somete a votación el asunto de que se trate. Esto es relevante porque los grupos parlamentarios de los partidos políticos utilizan esta ambigüedad para actuar estratégicamente y en ocasiones “jugar” con las ausencias de legisladores que permitan a las mayorías sobrerepresentarse y alcanzar los votos necesarios. Es decir, algunos partidos de oposición no manifiestan el apoyo a las propuestas de la mayoría para evitar costos con su electorado o con sus principales, mientras que el apoyo lo otorgan de forma implícita al retirar de las sesiones plenarias a algunos de sus legisladores y, así, permitir que se alcance la mayoría calificada.

La ley del Congreso establece que los integrantes de la Mesa Directiva sólo podrán ser removidos de sus cargos por transgredir en forma reiterada la propia ley, el reglamento o por incumplir los acuerdos de la propia mesa y la Cámara. Pero dicha remoción sólo será posible por el voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes de la Cámara. La capacidad de contar con esa mayoría calificada en los tres primeros años del gobierno de López Obrador sirvió para que Morena y sus aliados amenazaran, veladamente, a las presidentas de oposición para que no actuaran en formas que afectaran a los intereses de la mayoría. Uno de los asuntos que puso en riesgo la presidencia de la mesa directiva fue cuando la presidenta Laura Rojas interpuso una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra del decreto expedido por

el Ejecutivo federal para regular la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad. Morena amenazó con promover la destitución de la presidenta de la Cámara, pues era el único órgano que no estaba sometido al interés de la mayoría.

Es de esperar que este tipo de amenazas se reducirán y que la presidencia de las mesas directivas, electas por las dos terceras partes para ser ejercidas por un año, tenderán a asumir su autonomía frente a la coalición mayoritaria. De igual forma, la Junta de Coordinación Política se integra por las personas coordinadoras de los grupos parlamentarios y la preside quien coordine el grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta de la Cámara. En la LXIV Legislatura, a pesar de la sobrerepresentación que logró, Morena no contaba con esa mayoría absoluta pero la consiguió a través de la transferencia de legisladores de otros partidos. En la tabla 3 se muestra cómo solamente el PAN mantuvo el mismo número de diputaciones en el momento del inicio de la legislatura y su conclusión. Este fenómeno de transfuguismo o intercambio parlamentario suele estar condicionado por la disputa por los órganos de dirección y gobierno interno. La consultora Buró Parlamentario documentó que 41% del transfuguismo en la Cámara de Diputados en la LXIV Legislatura se debió a contextos de elección de mesas directivas.

Tabla 3
Transfuguismo de legisladores en la Cámara de Diputados entre 2018 y 2021

2018 Cómo inició la legislatura			2021 Cómo acabó la legislatura		
Partido	#	%	Partido	#	%
Morena	247	49.4	Morena	251	50.2
PT	29	5.8	PT	45	9.0
PES	31	6.2	PES	23	4.6
PVEM	16	3.2	PVEM	11	2.2
PRI	47	9.4	PRI	49	9.8
PAN	80	16	PAN	80	16.0
PRD	20	4	PRD	12	2.4
MC	28	5.6	MC	24	4.8
Otros	2	0.4	Otros	5	1.0

Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados, <www.diputados.gob.mx>.

El supuesto previsto en la ley es que en el caso de que ningún grupo parlamentario tenga mayoría absoluta por sí mismo, la presidencia de la Junta será rotativa por cada año legislativo entre los tres partidos que cuenten con el mayor número de diputaciones. El orden, a diferencia de la Mesa Directiva, no está predeterminado. Se puede prever que a pesar de que los partidos políticos busquen aumentar el número de legisladores, la distancia para que PAN y PRI pierdan el derecho a ocupar estos espacios obligaría prácticamente a la desaparición de los grupos parlamentarios del PT y Partido Verde, pues un grupo parlamentario requiere tener al menos cinco diputados. Esto puede ser, una vez más, una estrategia de la coalición mayoritaria para controlar los recursos de la Cámara. Otro posible escenario es que se busque reformar la ley orgánica para quitar estos candidatos, que buscan que los órganos directivos sean rotativos y espacios plurales y que fueron un producto de un contexto donde no había mayorías estables de un partido en las cámaras del Congreso. Aunque el escenario óptimo es que se respete la ley y la decisión popular expresada en las urnas.

Ni al PT ni al Partido Verde les conviene deshacerse de muchos diputados para transferirlos a Morena, pues eso les reduciría la posibilidad de tener presencia en comisiones u órganos de dirección, pero principalmente porque eso afectaría el monto de recursos económicos que los partidos reciben a través de subvenciones del presupuesto de la Cámara de Diputados, que se distribuyen de manera proporcional al número de integrantes de cada grupo. Estos recursos económicos no son sujetos de fiscalización y se ejercen en absoluta opacidad. Son empleados regularmente por los líderes parlamentarios para otorgar beneficios a los legisladores más disciplinados y promoverse en sus distritos electorales, para reorientarlos hacia campañas electorales encubiertas, para la organización interna de los grupos, e incluso para otorgar sobresueldos a los propios diputados.

Un segundo efecto puede darse de forma positiva en la continuidad de los trabajos legislativos. Las elecciones de 2018, por vez primera desde 1934, permitieron la reelección inmediata de legisladores; 442 legisladores y legisladoras manifestaron formalmente su intención de buscar la reelección inmediata, de los cuales 221 (50%) obtuvieron la candidatura de su partido político para repetir en el cargo. Esta baja tasa de postulación de candidaturas para reelección evidencia cómo este instrumento sigue siendo un mecanismo de control de la disciplina de los partidos políticos frente a

sus legisladores, y no una herramienta de la ciudadanía para exigir cuentas a sus representantes. Sin embargo, las elecciones intermedias arrojaron una tasa de reelección inmediata de entre 27% y 30% de la Cámara. Aunque no existe ningún tipo de disposición que garantice o facilite que este grupo de personas repita en las mismas comisiones o tareas que venían desempeñando, sí es un paso más hacia la continuidad de las tareas legislativas, que suelen detenerse por meses al inicio de la legislatura por la curva de aprendizaje de las personas que la integrarán. La reelección, aunque en una tasa baja, es muy cercana a la tasa media que existió en México entre 1917 y 1930, que fue de alrededor de 28%. La tabla 4 muestra que todos los partidos políticos tuvieron candidaturas reeleccionistas, aunque el PAN fue el partido con mayor éxito reeleccionista y el partido con el mayor número de diputados reelectos fue Morena.

Tabla 4
Reelección legislativa por partido político (elecciones 2021)

Partido	Candidatos renombrados	Diputados reelectos	Tasa de éxito reeleccionista
PAN	31	27	87.10
Morena	108	74	68.51
PRI	15	10	66.67
PT	30	19	63.33
PVEM	7	2	28.57
MC	4	1	25.00
PRD	2	0	0.00
PES	2	1	50.00
Total	198	133	67.17

Fuente: Elaboración propia con apoyo de Jonathan López, con base en información de la Cámara de Diputados, <www.diputados.gob.mx>, y del INE, <<https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>>.

Este hecho también viene acompañado del relanzamiento de un servicio profesional de carrera en la Cámara de Diputados, que pretende dotar de estabilidad al trabajo de los órganos de apoyo parlamentario, que los cambios en la integración no afecten la institucionalidad y, principalmente, que se profesionalicen los distintos servicios técnicos, de asesoría, investigación y de servicios parlamentarios. Aunque los resultados de este servicio de carrera serán a mediano plazo, es un mensaje alentador para la

institucionalización legislativa que, independientemente de que los partidos busquen capturar espacios de la administración parlamentaria, sus márgenes serán menores en la próxima legislatura. Así, reelección y profesionalización podrán abonar a una mejora en la calidad del trabajo parlamentario.

Un tercer efecto que tendrán los resultados electorales es la revitalización del bicameralismo. Este diseño institucional del Congreso mexicano se ha justificado por dos razones: por un lado, una base de representación diferenciada entre las cámaras, pues una representa a la nación y la otra al pacto federal y las entidades federativas; por otro lado, es un equilibrio de poder en el interior del Congreso que permite contar con una segunda opinión sobre los asuntos de la agenda y perfeccionar los proyectos legislativos. Se podría pensar que cuando un mismo partido o coalición cuenta con la mayoría en ambas cámaras, los proyectos que una Cámara apruebe serían aprobados por la colegisladora; sin embargo, la evidencia ha demostrado que los conflictos entre cámaras en México son producto de un diseño institucional que no habilita mecanismos alternativos para destribar las tensiones que surgen de dos visiones distintas en las cámaras sobre un mismo asunto legislativo. En la última legislatura, las iniciativas que cuentan con la cooperación de las cámaras son las presidenciales, pero no las que surgen de los propios legisladores de Morena. Un bicameralismo simétrico, es decir, en el que ambas cámaras cuentan con poderes similares en materia legislativa (como es el caso de México), tiende a generar bloqueos intercamerales. Con la integración novedosa de la Cámara de Diputados sin una mayoría absoluta de un partido y sin mayoría calificada de la coalición del gobierno, es previsible que el conflicto pueda incrementarse y que los proyectos de una Cámara, una vez recibidos como minutas, tiendan a estancarse en el procedimiento legislativo y reciban bajas tasas de aprobación. En tanto no exista un rediseño del bicameralismo mexicano, éste puede convertirse en un obstáculo para la productividad legislativa, pero al mismo tiempo en una oportunidad para que la oposición lentifique el procedimiento legislativo y permita una reflexión más profunda sobre las modificaciones a cualquier ordenamiento legal, y así se eviten cambios abruptos e irreflexivos por presiones externas al Congreso.

INERCIAS PARA EL FUTURO INMEDIATO DEL LEGISLATIVO EN MÉXICO

Las legislaturas democráticas contemporáneas pueden ser *proactivas*, *reactivas* o *marginales*. El tipo depende de factores externos como la relación Ejecutivo-Legislativo, el activismo de los gobiernos ante sus agendas legislativas, el grado de colaboracionismo con los gobiernos, las facultades con que cuentan y si el contexto es de un gobierno unificado o dividido, pero también de factores internos.

Los parlamentos de Europa podrían considerarse como proactivos, el congreso de Estados Unidos se clasificaría como reactivo, mientras que las legislaturas de la mayoría de países en América Latina suelen identificarse como marginales o reactivas. Esa tensión también es la que se expresa en el México contemporáneo democrático, pues si bien nunca se ha tenido una legislatura proactiva, los esfuerzos por institucionalizar abonan hacia el fortalecimiento de las capacidades de las legislaturas de los últimos años, pero el surgimiento del gobierno unificado con dominio de la agenda y de los procedimientos legislativos por parte de la coalición mayoritaria ha generado tensiones para ubicar entre marginal y reactiva a la Cámara de Diputados de México. No se puede afirmar que el Poder Legislativo en México sea de un tipo de forma estática y permanente, pero sí que ha oscilado entre esos dos tipos: marginal y reactivo.

El diseño institucional bicameral o las facultades compartidas y exclusivas que tienen las cámaras del Congreso no definen por sí solos el tipo de legislatura. De igual forma, la simple distribución de curules por partido político no determina el papel que jugará la legislatura frente al Ejecutivo, pues depende de factores como sus propios niveles de institucionalización, su capacidad para construir agendas autónomas, su efectividad para someter a escrutinio las iniciativas independientemente de su origen, su capacidad para someter a control a las autoridades gubernamentales y acotarlas en sus márgenes de acción, así como sus niveles de profesionalización y especialización interna, factores que pueden contribuir a que la Cámara de Diputados tienda a consolidarse en una legislatura reactiva y supere los episodios de marginalidad a los que ha estado orillada en años recientes.

La nueva integración de la Cámara de Diputados, que obliga al partido gobernante a buscar acuerdos, incluso con sus aliados, para aprobar sus proyectos, y que no cuenta con los votos suficientes para aprobar reformas constitucionales o decisiones de relevancia mayor, así como la cercanía

con la elección presidencial de 2024, pueden contribuir a que los legisladores busquen una mayor cercanía con las y los votantes y, de esa forma, recuperen algunas de las funciones que han dejado de ejercer por presión del Ejecutivo.

Una legislatura altamente institucionalizada, que ejerce sus funciones legislativas, de representación y de control con autonomía y profesionalismo, es la aspiración de un régimen democrático funcional. No sólo el activismo presidencial o su interés por controlar la actividad parlamentaria son obstáculos que impiden el surgimiento de un Legislativo fuerte y capaz, sino que la inercia institucional podría convertirse en el principal reto a enfrentar en la próxima legislatura de la Cámara de Diputados de México. Existen las condiciones para que la legislatura se aleje de la marginalidad y logre asumir algunas de sus responsabilidades y funciones a plenitud en los tres años por venir.

Khemvирг Puente Martínez

Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de México. Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Temas de especialización: instituciones políticas comparadas y estudios legislativos; rendición de cuentas, transparencia y parlamento abierto; metodología de la investigación social. 