

Apuntes sobre la reforma del Congreso

PEDRO JAVIER GONZÁLEZ

Director general del Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A. C.

México ha dado importantes y decisivos pasos hacia la democracia. A pesar de algunas insuficiencias significativas, cuenta ya con un sistema electoral eficaz, transparente y confiable, garante de comicios competidos cuyos resultados reflejan con bastante fidelidad la voluntad ciudadana. De igual manera, las libertades y los derechos civiles y políticos básicos no sólo están consagrados por la Constitución, sino que están vigentes. Puede sostenerse, en consecuencia, que nuestro orden político satisface los requisitos formales mínimos propuestos por Bobbio¹ para ser calificado como democrático.

No obstante, todavía no es posible afirmar que la democracia en México esté plenamente consolidada. Fruto de una competencia electoral cada vez más intensa y progresivamente equitativa, tanto la alternancia como la mayor pluralidad en el Congreso han implicado, a su vez, cambios profundos en algunos de los principios básicos del juego político. De entrada, muchas de las viejas reglas y prácticas no escritas del régimen autoritario han dejado de operar. Ya no existe la subordinación de los poderes Legislativo y Judicial a la voluntad del Ejecutivo, ni la de los gobiernos estatales al federal. La existencia de un partido oficial es cosa del pasado y, por tanto, las llamadas atribuciones metaconstitucionales del presidente constituyen también una realidad históricamente superada.

Nos encontramos, en consecuencia, de cara a una realidad política caracterizada por la obsolescencia de las viejas reglas del juego, pero que todavía no acierta a ordenarse en función de un conjunto de principios acordes con las exigencias del presente. La modernización del entramado institucional del país ha sido incompleta y contradictoria. Se observa la coexistencia, a menudo conflictiva, de lo viejo y lo nuevo en un contexto donde se multiplican los desafíos a la gobernabilidad y donde, por extensión, el desencanto frente a un gobierno que no ha dado los resultados que de él se esperaban podría traducirse en un cuestionamiento a la idea misma de democracia. Como

lo ilustran con dramatismo algunas experiencias latinoamericanas, en sociedades cuya cultura política posee aún fuertes resabios autoritarios y con enormes necesidades por satisfacer, la democracia, cuando no es capaz de responder con oportunidad a las demandas de la gente, suele provocar el desencanto.

Ante los riesgos de involución autoritaria, los desafíos enfrentados por la causa de la democratización cabal de nuestra vida política son diferentes a los del pasado reciente. Así como hasta hace pocos años la prioridad de la transición democrática fue la construcción de un sistema electoral confiable, en estos momentos la atención debe dirigirse a la reforma del Estado, al establecimiento de aquellas condiciones institucionales capaces de favorecer la gobernabilidad. Con esta idea en mente, el presente artículo tiene como objetivo primordial reflexionar en torno a una de las aristas más importantes de la reforma del Estado: la revisión y puesta al día de los principios y reglas de operación del Congreso. Se trata de un tema, a la vez, trascendente y urgente; trascendente en tanto que del tipo de reforma del Congreso eventualmente alcanzada dependerá la naturaleza misma del régimen político; y urgente debido a que sin una reforma significativa en esta materia, los déficit de gobernabilidad, tanto en su sentido de capacidad de procesamiento institucional de conflictos como de logro de metas de gobierno, continuarán acumulándose.

La agenda de reformas

El proceso de adecuación de la práctica legislativa a las realidades del México de hoy demanda una revisión integral de su marco jurídico, desde los diversos reglamentos sobre prácticas parlamentarias hasta la Constitución. Una reforma de esta naturaleza abarca una gran pluralidad de ámbitos que, para efectos de claridad en la exposición, se puede agrupar en cuatro grandes rubros: el de la representatividad de los órganos legislativos, la rendición de cuentas, el de la profesionalización de los legisladores y el de los

mecanismos requeridos para elevar la productividad legislativa. Sin pretensiones de exhaustividad, en las siguientes líneas ofrecemos algunas reflexiones rápidas acerca de estos temas.

Representatividad

México cuenta con un sistema de representación bicameral. La razón de ser de un sistema semejante se encuentra en el reconocimiento de dos formas distintas de representación: por un lado, la representación directa de la ciudadanía en la Cámara de Diputados; por otro lado, en atención a la naturaleza federal de nuestra forma de gobierno, la representación de las entidades que integran el pacto federal en la Cámara de Senadores. Aunque la representación bicameral se puede encontrar en diversos sistemas políticos (como el británico), la lógica de nuestro sistema se halla más en sintonía con la del estadounidense, donde los Padres Fundadores, en respuesta a una acalorada polémica en torno a la conveniencia del esquema federal, decidieron consolidarlo constitucionalmente mediante la creación de una instancia *ex profeso* de representación.

Desde la perspectiva de las formas de elección de los representantes, el sistema mexicano es mixto, en tanto combina los dos principios básicos de mayoría relativa y representación proporcional. En teoría, se argumenta que mientras el primero, al reducir el número de partidos presentes en el Congreso, favorece la construcción de mayorías y la gobernabilidad, el segundo resulta más democrático en tanto la composición del Congreso refleja con mayor fidelidad la pluralidad social y las preferencias ciudadanas. Por tal motivo, una gran cantidad de países² ha optado por sistemas mixtos, en una búsqueda del equilibrio entre los imperativos del acuerdo legislativo y de la representación democrática.

En México, la introducción del sistema de representación proporcional fue producto de una concesión graciosa del poder a partidos sin la suficiente capacidad para disputar realmente el poder, pero cuya presencia en el Congreso resultaba útil en términos de legitimación. Esta situación, desde luego, ya no se justifica. De ahí que, en la actualidad, uno de los temas más debatidos a propósito de la reforma política sea precisamente el de la conveniencia o no de los diputados plurinominales. Se esgrime, por ejemplo, que esta

modalidad de representación, además de multiplicar el número de partidos en el Congreso y dificultar la construcción de mayorías, favorece la partidocracia, pues para obtener una nominación no parece indispensable establecer ninguna suerte de vínculo entre los candidatos y el electorado, sino principalmente responder de manera eficaz a la línea y los intereses de las elites dirigentes de los partidos.

No obstante, ello no significa que la existencia de los diputados plurinominales carezca de validez, sobre todo si se concibe como un mecanismo tendiente a evitar la sobrerrepresentación. A este respecto es ilustrativo el ejemplo de Canadá, donde el Bloque Quebequense, con una importante presencia en sólo una región, obtuvo un número de asientos en el Parlamento muy superior a su verdadera fuerza a nivel nacional. La conclusión es clara: cuando la única forma de representación es la derivada del triunfo en distritos uninominales, se refuerza en exceso a los partidos más grandes o dominantes en determinadas regiones. En México, el sistema de representación proporcional ha reducido parcialmente las posibilidades de sobrerrepresentación, pero no las ha anulado. Fruto de los esfuerzos priistas por garantizar una supremacía indiscutible en el Legislativo, el mecanismo de reparto de plurinominales a través de cinco listas circunscriptivas se traduce en situaciones ventajosas para el partido con mayor número de distritos uninominales ganados y en la subrepresentación de los partidos más pequeños.³

En este sentido, nuestra propuesta en materia de representatividad consiste en reducir el número de diputados plurinominales a cien, en eliminar las listas por circuncripciones y sustituirlas por un solo listado nacional,⁴ así como en diseñar un mecanismo de distribución de escaños dirigido a corregir situaciones de sobre y subrepresentación, de tal forma que la suma de posiciones uninominales y plurinominales de un partido en la Cámara equivalga al porcentaje de votos obtenidos. También cabría la desaparición de la figura de senadores plurinominales, no sólo porque el objetivo de mayor pluralidad se satisface a través de un tercer senador por estado proveniente del partido que haya ocupado el segundo lugar, sino porque su existencia constituye una auténtica aberración conceptual y jurídica. A diferencia de los diputados que representan directamente a los ciudadanos, los senadores representan a las entidades que suscriben el pacto federal; de

ahí el carácter anómalo de senadores sin entidad federativa que representar.

Por otro lado, así como resulta pertinente mantener abierta la posibilidad de surgimiento y desarrollo de nuevas fuerzas políticas, es igualmente indispensable revisar los requisitos para su nacimiento y para acceder a posiciones en el Congreso. Se trata aquí de una reforma que por igual compete al Congreso y a la legislación electoral. La idea es que sólo aquellas fuerzas que, pese a su carácter incipiente, hayan demostrado un mínimo de representatividad (por ejemplo, 3% de los votos) accedan al Congreso y que sólo aquellas que por sí solas hayan satisfecho este requisito tengan la posibilidad de formar parte de alguna alianza. En otros términos, ningún partido que compita por primera vez podrá participar en una alianza. Una medida alternativa podría consistir en reintroducir la posibilidad de las candidaturas comunes; de esta forma, cabría la posibilidad de contar por separado los votos de cada partido y, por consiguiente, de determinar qué partidos alcanzaron la votación requerida para acceder al Congreso.

Rendición de cuentas

De entre los numerosos temas que se debaten a propósito del Congreso, uno de los más sobresalientes es el referente a la inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas de los legisladores a la ciudadanía que representan. En realidad, en un contexto en el que los intereses partidarios imponen su lógica al quehacer legislativo, los legisladores parecen rendir cuentas sólo a sus partidos, pues a fin de cuentas de éstos dependen las nominaciones y, por ende, las posibilidades de una carrera política.

Frente a esta situación, se ha propuesto la reelección consecutiva de los legisladores. Ya quedaron atrás los tiempos en que el Presidente tenía que asegurar la lealtad absoluta de los legisladores y requería de mecanismos garantes de dicha lealtad. En la actualidad, superada la subordinación legislativa al Ejecutivo, el papel de centro dispensador de oportunidades de desarrollo político y, por tanto, de receptáculo de las lealtades de los legisladores lo han asumido los partidos. Es por ello que una mayor vinculación de los legisladores con sus representados, a través de la posibilidad de la reelección, constituiría una forma tácita de rendición de cuentas a la ciudadanía.



Ciertamente, la reelección podría dar lugar al surgimiento de liderazgos fuertes que eventualmente pudiesen convertirse en auténticos cacicazgos que, a su vez, hicieran las veces de diques a la renovación generacional, tal como lo ilustra la experiencia de algunos países como Estados Unidos. De ahí la conveniencia de que la reelección de los legisladores esté limitada a un máximo de cuatro periodos para el caso de los diputados y a tres periodos en el caso de los senadores.⁵

Una medida complementaria, orientada a promover la rendición de cuentas de los diputados plurinominales, consistiría en limitar aún más sus oportunidades de reelección o, incluso, anularla e imponer como condición de acceso a un nuevo periodo legislativo su participación como candidatos uninominales.

Otra vertiente de la rendición de cuentas es la ausencia total de mecanismos autónomos de fiscalización y de seguimiento y evaluación del trabajo legislativo. Si se parte de la premisa de que la rendición de cuentas es un ingrediente clave de todo régimen democrático, resulta fundamental la existencia

de instancias fiscalizadoras autónomas.

En dicho sentido, puede considerarse como un avance sustantivo la creación de la Auditoría Superior de la Federación. Sin embargo, vale subrayar que esta instancia está orientada a auditar las cuentas del Ejecutivo. En relación con el poder Legislativo no hay mecanismos garantes de una fiscalización independiente. Y aunque los recursos fiscales del ejercicio legislativo no son comparables con los manejados por el Ejecutivo, la necesidad de transparencia es igualmente esencial. Desde esta perspectiva, valdría la pena analizar la posibilidad de hacer de la Auditoría Superior de la Federación no un órgano dependiente del Legislativo, sino una institución autónoma encargada de fiscalizar el manejo de los recursos públicos por parte de los tres poderes del Estado.⁶

Profesionalización

Conscientes de que toda generalización corre el riesgo de ser abusiva, no podemos dejar de hacer referencia a la baja calidad del trabajo de nuestros legisladores y al deplorable espectáculo que a menudo nos brindan. La actividad legislativa presupone una sólida formación y grados importantes de especialización. Es una verdadera carrera que exige un conoci-



miento amplio y profundo del derecho y la práctica legislativas, así como de los campos problemáticos objeto del trabajo de las distintas comisiones.

Más allá de la rendición de cuentas, una de las razones que con mayor frecuencia se esgrimen para apoyar la idea de la reelección consecutiva es que, al abrir la posibilidad de una carrera legislativa, permitiría una mayor profesionalización. Dadas las complejidades de la técnica legislativa, amén de las que caracterizan las problemáticas objeto de legislación, la reelección consecutiva permitiría consolidar un proceso de aprendizaje legislativo y de especialización en algún ámbito de la problemática nacional. Y aunque la reelección consecutiva no garantiza por sí misma la profesionalización del trabajo legislativo, sí constituye una premisa necesaria para lograrla.

Con todo, la profesionalización del trabajo legislativo demanda una amplia gama de acciones específicas. Entre éstas apuntamos dos que son cruciales: la creación de una Academia Parlamentaria y la conformación de equipos de expertos encargados de apoyar técnicamente el trabajo de las comisiones. La instrumentación de ambas medidas presupone la instauración de una suerte de servicio legislativo de carrera de naturaleza apartidista.⁷

La Academia Parlamentaria funcionaría como un servicio interno de ambas cámaras. Sus labores primordiales tendrían que ver con la capacitación, la investigación y la difusión de la cultura parlamentaria en beneficio, en primer término, de los propios legisladores y, en segundo término, del público en general. Un primer paso para su constitución consistiría en la fusión de diversas instancias y servicios actualmente existentes, tales como el Instituto de Investigaciones Legislativas y los servicios de biblioteca y publicaciones. En materia de capacitación, la Academia organizaría cursos, diplomados, seminarios y ciclos de conferencias sobre los diferentes aspectos del quehacer legislativo. Pero, sobre todo, y ésta sería una innovación fundamental, organizaría cursos⁸ para todos los aspirantes a candidatos de los diferentes partidos. La acreditación de estos cursos debería convertirse por ley en un prerrequisito para el registro de candidatos. Se trataría de garantizar la posesión por parte de todo nuevo legislador de un bagaje cognoscitivo básico.

Por su parte, los equipos de expertos al servicio de la comisiones se distinguirían por su naturaleza interdisciplinaria.

Se abocarían a proveer a los legisladores de la información, de los análisis y de los estudios necesarios para dar sustento técnico a los dictámenes. Asimismo, se incluiría en sus funciones la organización de seminarios y audiencias orientadas a aportar perspectivas de análisis y criterios de decisión susceptibles de enriquecer la elaboración de los dictámenes.

Productividad legislativa

Es de esperar que, como producto de un sistema de representación más democrático y funcional, de mecanismos eficaces de rendición de cuentas y de diversas medidas expresas en apoyo de la profesionalización de la actividad legislativa, la productividad de ambas cámaras se incremente. Sin embargo, no parece ocioso considerar la conveniencia de algunas medidas específicas encaminadas a hacer más productivo el trabajo legislativo.

Como punto de partida, es indispensable la revisión y puesta al día de diversos reglamentos relativos a las prácticas parlamentarias. Hoy, algunas de estas disposiciones resultan obsoletas, como la que obliga al presidente a solicitar permiso al Senado para salir del país; otras, en cambio, son francamente risibles, como la que prohíbe a los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal escupir en el recinto legislativo. Pero más allá de éstas y otras curiosidades parlamentarias, hay aspectos de más fondo relativos a la mecánica operativa de las Cámaras sobre los que conviene reflexionar. Baste, por el momento, mencionar tres.

La necesidad de ampliar la duración de los periodos ordinarios de sesiones, así como la regulación del trabajo de las comisiones durante los periodos en que no sesiona el pleno. La idea sería que estos lapsos sean aprovechados para procesar los dictámenes que deban ser aprobados o rechazados por el pleno en los periodos ordinarios.

La urgencia de mecanismos garantes del cumplimiento cabal de aquellas disposiciones que estipulan tiempos perentorios para dar trámite a las iniciativas presentadas. Un ejemplo reciente es la iniciativa de reforma constitucional presentada por la fracción del PRD en el Senado orientada a conferir al presidente la facultad para emplazar al Congreso a resolver los proyectos de ley ya presentados en un plazo determinado y para que, en caso de falta de respuesta del Legislativo, el

proyecto en cuestión se considere aprobado en sus términos.⁹

La pertinencia de un mecanismo más expedito de trámite legislativo, de acuerdo con el cual sólo se someten a aprobación del pleno aquellos asuntos de mayor trascendencia que involucren reformas a leyes generales y, desde luego, reformas constitucionales; aquellos dictámenes de índole exclusivamente técnica y administrativa deberían ser susceptibles de ser aprobados en comisiones y ser dados a conocer al pleno para su ratificación automática.

Las propuestas aquí planteadas, no obstante su carácter estratégico, distan de agotar la problemática de la reforma integral del Congreso. Hay otros aspectos susceptibles de ser reformados cuya relevancia no debe ser minimizada. Dadas las restricciones de espacio, nos limitamos a enunciar algunas de las más importantes: lograr mayor fluidez en la comunicación y promoción de la cooperación entre la Cámara de Diputados y la de Senadores y entre el Congreso federal y los congresos locales; el fortalecimiento del poder Legislativo, particularmente mediante una revisión de la normatividad relativa al juicio político y a los poderes de veto del Ejecutivo; la regulación de las actividades de cabildeo, sobre todo ante la perspectiva de la reelección consecutiva de los legisladores; el establecimiento, a nivel constitucional, de un mandato expreso de rectificación legislativa cuando la Suprema Corte de Justicia haya sentado jurisprudencia a propósito de la inconstitucionalidad de una determinada ley, y la adopción de medidas en favor de una mayor participación ciudadana en las labores legislativas.

La viabilidad de las reformas

El país tiene ante sí una larga lista de asignaturas pendientes en materia legislativa. Se trata de reformas cruciales de cuya concreción dependen las posibilidades de consolidar el régimen democrático y de ensanchar los cauces del desarrollo nacional. Más allá de lo que el Ejecutivo pueda hacer en términos de mejora de su capacidad de operación política o de instrumentación de medidas eficaces de reactivación de la economía, lo cierto es que sin una actividad legislativa que provea a la nación de las reformas estructurales demandadas por el desarrollo económico y de un entramado institucional que favorezca la construcción de

acuerdos y la gobernabilidad democrática, las perspectivas del país en el corto y en el mediano plazos se antojan sombrías.

La agenda de reformas al Congreso arriba apuntada se inscribe en este contexto de necesidad estratégica. Parte integrante de la reforma del Estado, la reforma del Congreso es, además, prioritaria en tanto es la llave de acceso a las otras reformas. De ahí que una pregunta crucial sea la relativa a la viabilidad de una reforma integral del Congreso. En un primer intento de respuesta a esta interrogante, cabe apuntar que, en una típica situación de círculo vicioso, la prevalencia de las viejas reglas y prácticas en el Congreso se erige en el principal obstáculo para la transformación integral de las prácticas legislativas. Más aún, la correlación de fuerzas en ambas Cámaras y los complicados escenarios que le plantea a la construcción de mayorías se erige como un factor de peso que conspira contra la concreción de las reformas.¹⁰ Y si bien es cierto que, tras los pasados comicios, casi todos los dirigentes partidarios se han apresurado a hacer declaraciones políticamente correctas en el sentido de que el mandato expreso del electorado fue la construcción de acuerdos, al margen de este apunte retórico, las posibilidades de cualquier reforma de fondo dependen, ante todo, de los intereses y los cálculos políticos de los partidos.

En este contexto, el escenario de reforma integral del Congreso parece poco probable, toda vez que este tipo de reforma transita por cambios constitucionales de fondo y por la muy difícil construcción de mayorías calificadas. Con todo, la aprobación de algunas reformas no está cancelada. Entre las razones que avalan un optimismo moderado a este respecto destacan, en primer lugar, la existencia de una significativa corriente de opinión pública que, consciente de la necesidad de modificar las reglas de operación del Legislativo, tiende a convertirse en un factor de presión que no puede ser simplemente ignorado por tiempo indefinido; existe la necesidad de proyectar una imagen negociadora y responsable, así como de mostrarse ante el electorado como el factor eficiente que fue capaz de destrabar lo que en los últimos años ha estado estancado. En segundo lugar, las expectativas de los tres principales partidos por alcanzar la presidencia en 2006, al ubicarse en el marco de la certeza de que las mayorías absolutas ya son cosa del pasado, les plantean la necesidad de con-

tar con reglas del juego que hagan más fluido el trabajo legislativo y faciliten las tareas de gobierno; de otra forma, la apuesta por el bloqueo sin duda se traduciría en actitudes revanchistas que reproducirían en una lógica perversa la obstrucción sistemática a todo intento reformista.

Con base en estas consideraciones, nos parece más factible que las reformas aprobadas se inscriban en la lógica gradualista que ha caracterizado los diferentes procesos de transformación política e institucional del país. Así como la construcción de un sistema electoral moderno fue el fruto de una acumulación gradual de cambios (que se prolongó por 19 años), no es descabellado suponer que la reforma del Congreso se realice en diversas etapas. En un primer momento, cabría esperar acuerdos en los aspectos menos controversiales de la reforma que, al no polarizar a la opinión pública ni exacerbar las divisiones internas de los partidos, no implicaran grandes costos políticos ni electorales.

Así las cosas, todo indica que las reformas que podrían concretarse durante la próxima legislatura deberían satisfacer un requisito inicial: no demandar cambios sustantivos a la Constitución. Tampoco parece razonable la posibilidad de alcanzar acuerdos en torno a reformas que tiendan a alterar de manera significativa los mecanismos de distribución del poder y los ámbitos y formas de su ejercicio. De ahí que nuestra hipótesis sea que las reformas probables tendrán que ver con modificaciones reglamentarias y aun a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y se referirán, sobre todo, a temas como la duración de los periodos ordinarios, la dinámica del trabajo en las comisiones y algunas medidas dirigidas a promover la profesionalización de los legisladores. En cambio, otras medidas que, amén de implicar cambios constitucionales, están dirigidas a alterar las cuotas y la lógica del ejercicio del poder no cuentan, al menos en el corto plazo, con perspectivas halagüeñas de materialización. Tales son los casos de la reelección consecutiva de los legisladores, de la redefinición de las reglas de conformación del Congreso y de distribución de diputados plurinominales, de la fiscalización autónoma o de la derogación expedita de las leyes calificadas como inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia.

En pocas palabras, reformas de bajo perfil que estarían lejos de satisfacer a cabalidad los requisitos legislativos de la gobernabilidad democrática. Y aunque sin duda representarían un avance cuyos alcances deberían

ampliarse en etapas posteriores y acumulables del propio proceso, la duda que queda por despejar se refiere a si la situación general del país, después de dos décadas perdidas, ofrece un marco de maniobra lo suficientemente amplio para garantizar la gobernabilidad. Resulta cuando menos arriesgado apostar a esta posibilidad. Por el contrario, se requiere de un enorme esfuerzo de concertación y una gran voluntad política para impulsar, aun en contra de los intereses y los cálculos coyunturales de los partidos, la agenda de la reforma integral del Congreso.

- 1 Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, pp. 14-16.
- 2 Por ejemplo, en Alemania, 50% de los diputados que integran el Parlamento es electo mediante el sistema de mayoría relativa y el restante, a través del sistema de representación proporcional. En España, la proporción es, respectivamente, de 29 y 71%. Cfr. Cruz Vázquez, Jesús, "El sistema de representación proporcional. Marco jurídico-político", en *Quórum*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, año VII, núm. 63, México, 1998, p. 69.
- 3 De acuerdo con este sistema de reparto, el PRI, con 36% de la votación, contará en la próxima Legislatura con 44.8% de las curules. En cambio, el PVEM, el PT y Convergencia, que sumaron alrededor de 9% de la votación, contarán apenas con 5.8% de las curules.
- 4 La idea de cinco listas circunscriptivas obedece a la necesidad de asegurar una representación más pareja de las distintas regiones en la Cámara. Sin embargo, ésta es función del Senado y no de la Cámara de Diputados.
- 5 Algunos autores argumentan en contra de la imposición de límites a las posibilidades de reelección. Sus planteamientos se refieren principalmente a que, cuando los legisladores se encuentren en la parte final de su último periodo legislativo, descuidarán sus tareas para dedicarse a buscar trabajo. Véase Dworak, Fernando, "Reelección inmediata de diputados y senadores", en Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001. Aunque éste es un escenario probable, cabe señalar que el argumento sería también válido para los funcionarios del poder Ejecutivo. A fin de cuentas, consideramos que las ventajas de limitar el número de reelecciones supera a sus potenciales desventajas.

6 En el caso del Legislativo, además de la fiscalización de los recursos requeridos por la operación de ambas Cámaras, las la-



bores de fiscalización deberían poner especial atención a los recursos disponibles para los legisladores y que supuestamente están dirigidos a apoyar actividades distritales y que, con frecuencia, se emplean para el sostenimiento de un aparato que, más allá del deseo de estatus, es de dudosa utilidad.

- 7 Bajo el doble supuesto de la reducción del número de legisladores (de 500 a 400 en la Cámara de Diputados y de 128 a 96 en el Senado) y de una mejor fiscalización de los recursos a disposición de los legisladores, el costo fiscal de estas dos medidas podría ser minimizado.
- 8 Por ejemplo, de derecho constitucional, de derecho parlamentario y de otros temas afines, tales como historia de la actividad legislativa en México y sistemas legislativos comparados, entre otros.
- 9 Ver *La Crónica de Hoy*, 4 de agosto de 2003, p. 7.
- 10 De acuerdo con los resultados electorales del 6 de ju-

lio, existen múltiples combinaciones posibles para construir mayorías simples y calificadas. Con todo, llaman la atención dos hechos. En primer lugar, las mayorías calificadas, las necesarias para aprobar reformas constitucionales, dependen por entero de la capacidad del PRI y del PAN para alcanzar acuerdos; una alternativa distinta (la suma del PRI y de todos los partidos de oposición contra AN) sólo sería formalmente posible en la Cámara de Diputados y seguramente sería bloqueada en el Senado. En segundo lugar, los logros del PRI en materia electoral lo ubican en un lugar privilegiado no sólo para la construcción de una mayoría calificada, sino para la de mayorías simples; las opciones formales que en ambas Cámaras existen de mayorías simples sin el concurso del PRI se antojan altamente improbables. En este sentido, el Revolucionario Institucional se ha colocado como la pieza clave de cualquier acuerdo o reforma.

Magnitud de la delincuencia en menores

INSTITUTO CIUDADANO DE ESTUDIOS
SOBRE LA INSEGURIDAD

CECILIA SAYEG SEADE

Directora de Operación del ICESI.

La delincuencia en menores es uno de los fenómenos sociales más importantes –y quizás uno de los problemas criminológicos más estudiados– ya que se considera una posible causa de la delincuencia adulta.

En cada sociedad existe la delincuencia en menores como expresión de las características propias en cada una de ellas, por lo que al analizar este tipo de delincuencia –así como la delincuencia en general– resulta imprescindible conocer a fondo el funcionamiento de la sociedad que se trate. En este trabajo nos abocaremos a las características generales de lo que se conoce como infracciones de menores en México.

Se considera que un menor, por el hecho de serlo, no comete delitos sino infracciones, de aquí que se le denomine *menor infractor* y no delincuente. Según las

ciencias penales, una infracción de este tipo es la llevada a cabo por personas que no han alcanzado aún la mayoría de edad penal, que no siempre coincide con la mayoría de edad política y civil, y que supone una frontera o barrera temporal que tanto la conciencia social como la legal han fijado para marcar el tránsito desde el mundo de los menores al mundo de los adultos. El infractor es la persona que no cuenta con la edad penal establecida por la legislación de que se trate y que infringe las leyes penales o bien que manifiesta una conducta nociva para la sociedad.

En México, cada uno de los estados de la República tiene facultades para legislar sobre materia penal, lo que deriva en una gran diversidad de criterios para definir la edad máxima y mínima de quienes podrán