

# REPRESENTACIÓN LEGISLATIVA: COSTOS Y DEMOCRACIA

MARÍA DEL CARMEN NAVA POLINA

## INTRODUCCIÓN

En México a nivel local hay 1,113 personas legisladoras repartidas en los 32 congresos unicamerales de cada entidad federativa. A ocho años de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014,<sup>1</sup> en la cual se aprobó la reelección legislativa consecutiva a nivel federal y local, estamos en el momento de evaluar si esta última ha contribuido a elevar la calidad de representación, la transparencia y la rendición de cuentas.

La reelección legislativa (federal y local) está planteada de tal manera que las personas legisladoras puedan ser elegidas hasta por cuatro periodos, es decir, podrían estar en el cargo hasta por doce años. Además que, en la práctica la élite y las dirigencias de los partidos son quienes, en la mayoría de los casos, deciden sobre las candidaturas; esto aun cuando se presente el caso de un legislador o legisladora con altas probabilidades de reelección.

En las elecciones de 2021, 191 de las 312 (61%) diputaciones locales que fueron postuladas para la reelección tuvieron éxito y lograron ser elegidas para un periodo adicional (Medina et al., 2021). Dado ese porcentaje de reelección, ¿podemos esperar un nivel

**RESUMEN:** La reelección legislativa a nivel local no es suficiente para elevar la calidad de la representación en México, el mayor reto está en alcanzar los estándares básicos de apertura parlamentaria en los procesos y las decisiones tomadas por los congresos locales en uso de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias. En este artículo se cuantifica el costo del sistema de representación legislativa y se argumenta que este último debe ser justificado en tanto exista, por un lado, información parlamentaria y, por el otro, vinculación entre promesas electorales y propuestas legislativas; ambos como elementos indispensables de la rendición de cuentas y de la responsividad.

**PALABRAS CLAVE:** Representación, partidos y democracia.

**ABSTRACT:** State legislators re-election is not enough to raise the quality of its national representation in Mexico, the biggest challenge is to achieve the basic standards of parliamentary openness in the processes and decisions made by local congresses in use of their constitutional powers. This article quantifies the cost of the legislative representation system and argues that the latter must be justified as long as there is, on the one hand, parliamentary information and, on the other, a link between electoral promises and legislative proposals; both as essential elements of accountability and responsiveness.

**KEYWORDS:** Representation, political parties and democracy.

mayor de experiencia y profesionalización legislativa, una mejor y abierta rendición de cuentas y, por lo tanto, una mayor calidad en la democracia?

El objetivo de este texto es sostener que la reelección no es suficiente para fortalecer el canal de representación, toda vez que debe ir acompañada de elementos de apertura que faciliten

y abran el diálogo, la colaboración y la cocreación entre personas legisladoras y sociedad. De esta manera, analizaremos que el costo del sistema de representación legislativa –que será cuantificado más adelante– debe justificarse con transparencia parlamentaria, mayor disponibilidad de información y agendas legislativas que

MARÍA DEL CARMEN NAVA POLINA. Politóloga por el Instituto Tecnológico Autónomo de México; con especialidad en aplicación teórica y estadística para la creación de modelos teóricos en ciencia política por Washington University in Saint Louis; doctoranda en Negociación y Mediación. Investigadora independiente, en Reforma, El Colegio de México, Varieties of Democracy (Global Standards, Local Knowledge), Visión Legislativa y el ITAM.

<sup>1</sup> Decreto de la Reforma Constitucional del 10 de febrero de 2014. Recuperado el 15 de febrero de 2022 en <https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/node/429>

se vinculen con las propuestas electorales de los partidos políticos durante las elecciones.

Uno de los supuestos de este análisis, se centra en que la apertura institucional (parlamentaria en el caso que nos ocupa) solo es posible llevarse a cabo en democracias, pues más allá de la cuestión institucional, es necesario que se garanticen las libertades y los derechos humanos de expresión, de asociación y del voto, que permitan a las personas incidir en la cosa pública.

### COSTO DE REPRESENTACIÓN

En cualquier democracia, el funcionamiento de las instituciones que la conforman implica un costo en términos presupuestales. En México, los partidos políticos y los poderes legislativos son las instituciones democráticas que conforman el canal de representación, pues es a través de los primeros que se busca ocupar curules o escaños en los legislativos.

Los partidos políticos son entidades de interés público que reciben financiamiento del Estado a través de prerrogativas, según las fórmulas que

establece la propia Constitución mexicana.<sup>2</sup> Cabe mencionar que hasta las elecciones 2021, contaban con registro ante el Instituto Nacional Electoral (INE) 10 partidos nacionales y 390 partidos a nivel local (320 de extensión de los nacionales y 70 locales con registro ante los Organismos Públicos Electorales de sus respectivas entidades federativas).

Respecto a los poderes legislativos, por otro lado, a nivel federal hay dos cámaras que conforman el Congreso de la Unión, donde se congregan 628 personas senadoras y diputadas; y a nivel local, en treinta y dos congresos unicamerales con 1,113 personas diputadas distribuidas a lo largo de las entidades federativas. Tanto las cámaras federales como las legislaturas locales disponen de un presupuesto aprobado anualmente –por ellas mismas– que se compone de dos elementos: primero, la partida destinada al funcionamiento de la legislatura, es decir, lo destinado para grupos parlamentarios, órganos de gobierno, comisiones, comités e instancias administrativas; y segundo, la partida asignada al órgano fiscalizador de cada entidad federativa

o Auditoría Superior de la Federación (ASF) si se trata del legislativo federal, generalmente estos cuentan con autonomía técnica y presupuestal.

En 2021 hubo elecciones federales donde se renovó la Cámara de Diputados y elecciones locales legislativas en 30 entidades federativas. Los partidos políticos nacionales recibieron más de 6 mil 983 millones de pesos de prerrogativas públicas y los partidos locales alrededor de 6 mil 874 millones de pesos, según información del INE y de los Organismos Públicos Electorales (OPLES) resumida en la Tabla 1.

Los datos se retoman de Nava Polina (2021), quien los presentó en el marco del Congreso Internacional de Transparencia en España.

Por su parte, el Congreso de la Unión recibió más de 14 mil 816 millones de pesos de presupuesto legislativo, donde se incluyen las partidas para ambas cámaras y para la ASF. Y los congresos locales recibieron alrededor de 19 mil 340 millones de pesos.

Por consiguiente, si agregamos las prerrogativas al presupuesto legislativo, a nivel federal el costo del sistema de representación partidista-legisla-

TABLA 1.  
COSTO DE REPRESENTACIÓN PARTIDISTA-LEGISLATIVA EN PESOS MEXICANOS, MÉXICO, 2021

| Ámbito                                                                                | Federal              | Local               |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------|
| Cantidad de personas legisladoras                                                     | 628                  | 1113                |
| Cantidad de partidos                                                                  | 10                   | 390                 |
| Cantidad de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal del Instituto Nacional Electoral | 93,935,039 electores |                     |
| Prerrogativas a partidos políticos (A)                                                | \$6,983,766,329.00   | \$6,874,823,567.65  |
| Presupuesto legislativo (B)                                                           | \$14,816,605,390.00  | \$19,240,683,980.88 |
| Costo de representación (A+B)                                                         | \$21,800,371,719.00  | \$26,115,507,548.53 |
| Costo de representación per cápita                                                    | \$232.08             | \$278.02            |
| Costo del sistema de representación nacional (Federal + Local)                        | \$47,915,879,267.53  |                     |
| Costo del sistema de representación nacional per cápita (Federal + Local)             | \$510.10             |                     |

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (lista nominal al 15 de abril de 2021) y Organismos Públicos Electorales (OPLES), y de los presupuestos de egresos federal y locales 2021. Cifras nominales.

<sup>2</sup> Artículo 41 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

tivo ascendió a 21 mil 800 millones de pesos; y a nivel local sumó 26 mil 115 millones de pesos. Si agregamos el costo federal y el local, se obtiene que el costo de representación nacional es de 47 mil 915 millones de pesos. Finalmente, si dividimos el costo nacional entre la cantidad de electores, se llega a la cifra de 510 pesos per cápita.

Ahora bien, resulta interesante conocer cuáles entidades federativas poseen el costo de representación más alto a nivel local, por ejemplo, como se ve en la Tabla 2, Ciudad de México, Estado de México, Michoacán, Veracruz, Jalisco, Sonora y Guanajuato fueron las ocho más grandes en términos de presupuesto legislativo y de prerrogativas a partidos políticos, rebasaron los mil millones de pesos de costo de representación.

Sin embargo, para comparar las entidades se obtuvo la cifra per cápita, según el criterio de lista nominal electoral. De ello, se observa que Quintana Roo, Baja California Sur, Sonora, Campeche y Nayarit son quienes presentan los costos de representación partidista-legislativa por elector más altos a nivel local, todos rebasan los 500 pesos, en cifras nominales.

#### TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA

En primera instancia, cabe decir que se emplea el término “transparencia parlamentaria” porque la función de los congresos no se agota en el plano legislativo, es decir, en la aprobación de leyes. Recordemos que en la lógica de establecer contrapesos institucionales al poder, la Constitución –y no solo en el caso de México– dota a los congresos de facultades adicionales, tales como el presupuesto, la fiscalización del gasto mediante la aprobación de la cuenta pública, el control político y la aprobación de numerosas designaciones de cargos públicos, entre ellos del Poder Judicial, de órganos constitucionales autónomos, de los sistemas anticorrupción, de los órganos internos de control, de embajadas y consulados, de tribunales administrativos, entre otros.

TABLA 2.  
¿QUÉ TAN CAROS SON LOS SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN PARTIDISTA-LEGISLATIVA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS A NIVEL LOCAL?

| Entidad             | Costo de representación partidista-legislativo | Costo de representación per cápita |
|---------------------|------------------------------------------------|------------------------------------|
| Ciudad de México    | \$2,734,597,849.73                             | \$351.83                           |
| México              | \$2,599,530,432.75                             | \$210.04                           |
| Michoacán           | \$1,388,591,650.11                             | \$388.44                           |
| Veracruz            | \$1,356,539,901.00                             | \$226.86                           |
| Jalisco             | \$1,336,575,898.79                             | \$215.07                           |
| Sonora              | \$1,187,112,131.44                             | \$542.65                           |
| Guanajuato          | \$1,055,375,661.70                             | \$230.25                           |
| Nuevo León          | \$994,668,696.99                               | \$237.41                           |
| Baja California     | \$965,682,140.10                               | \$330.81                           |
| Guerrero            | \$910,723,779.00                               | \$355.33                           |
| Chihuahua           | \$876,824,766.60                               | \$302.94                           |
| San Luis Potosí     | \$824,816,300.93                               | \$398.79                           |
| Quintana Roo        | \$761,252,531.74                               | \$575.59                           |
| Puebla              | \$757,735,477.86                               | \$159.86                           |
| Oaxaca              | \$747,353,966.21                               | \$248.02                           |
| Chiapas             | \$737,073,413.89                               | \$194.98                           |
| Sinaloa             | \$639,806,082.75                               | \$284.09                           |
| Morelos             | \$579,218,394.92                               | \$387.16                           |
| Querétaro           | \$573,923,947.93                               | \$330.53                           |
| Coahuila            | \$547,537,442.51                               | \$242.05                           |
| Tamaulipas          | \$499,418,493.03                               | \$182.54                           |
| Hidalgo             | \$474,932,812.20                               | \$211.99                           |
| Nayarit             | \$452,506,260.72                               | \$507.58                           |
| Tlaxcala            | \$432,482,480.10                               | \$444.30                           |
| Durango             | \$407,180,416.98                               | \$305.51                           |
| Tabasco             | \$398,369,295.48                               | \$227.28                           |
| Yucatán             | \$361,744,867.31                               | \$217.91                           |
| Campeche            | \$360,429,365.56                               | \$538.96                           |
| Zacatecas           | \$326,971,891.02                               | \$269.99                           |
| Aguascalientes      | \$313,956,499.09                               | \$308.58                           |
| Baja California Sur | \$305,393,067.18                               | \$543.74                           |
| Colima              | \$207,181,632.91                               | \$372.42                           |
| TOTAL               | \$26,115,507,548.53                            | \$278.02                           |

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (lista nominal al 15 de abril de 2021) y Organismos Públicos Electorales (OPLES), y de los presupuestos de egresos locales 2021. Cifras nominales.

Dado el costo del sistema de representación partidista-legislativo, la pregunta es si este se justifica con los niveles de transparencia parlamentaria de los congresos. Esto es posible observarse en la disponibilidad de información publicada en los portales legislativos, lo que –en un sentido amplio– incluiría la documental y la memoria de todos los archivos generados por los congresos en uso de las facultades ya mencionadas, a través de sus cuerpos legislativos: pleno, comisiones, comités, órganos de gobierno, grupos parlamentarios e instancias administrativas.

Desde que inició la pandemia de COVID-19 la organización Visión Legislativa (2021) monitorea de cerca la actividad de los congresos en México, los cuales al igual que todas las instituciones públicas enfrentaron retos para la realización de sus actividades presenciales, pues la expansión del virus implicó en muchos casos contagios en personas legisladoras y funcionarias públicas.

Por lo anterior, al menos 27 congresos locales optaron por transitar hacia la virtualidad en sus actividades. Es así que, con el objetivo de que las decisiones aprobadas en modalidad remota contaran con legalidad, se aprobaron reformas al marco jurídico de las legislaturas. Estas reformas difieren según el alcance, la especificidad y el nivel normativo (constitucional, legal o reglamentario), es decir, algunas establecieron sesiones virtuales en todos los órganos legislativos; y otras acotaron los supuestos bajo los cuales es posible convocar a una sesión plenaria en remoto. Al respecto Visión Legislativa (2021) documentó:

Segundo, observamos que sólo 4 de 26 congresos locales especificaron los alcances de sus reformas sobre virtualidad, es decir, los temas y el tipo de asunto que se puede discutir y aprobar en remoto. En el caso de Aguascalientes, sólo se permite aprobar reformas legales, pues reformas constitucionales y designaciones se desahogarán de manera presencial; el Congreso de Chihuahua limitó los asuntos de las

sesiones virtuales para sólo aprobar los relacionados con la emergencia; por su parte, en las sesiones virtuales de Sonora no será posible reformar la Constitución local, ni la ley electoral, ni las leyes orgánicas de los poderes del Estado u organismos autónomos; y, finalmente, en el caso de Hidalgo no será posible realizar juicio político, ni reformas constitucionales, ni minutas de reforma a la Constitución federal, ni designaciones, ni suspensión de presidente municipales o cualquier otro tema que implique votación por cédula, todos estos asuntos son exclusivamente para las sesiones presenciales. (pp. 3-4)

Como cualquier reforma o decisión parlamentaria, los congresos están obligados a documentar los procesos. Visión Legislativa (2021, p.5) reportó que sólo en ocho congresos locales cumplieron de forma completa con la publicación completa de la documental de las reformas, es decir, iniciativas, dictámenes, votaciones y decretos, los cuales son obligación específica de los poderes legislativos, según el artículo 72 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Estos ocho congresos son Durango, Oaxaca, Veracruz, Chihuahua, Guanajuato, Nayarit, Jalisco y Coahuila.

Otro caso relevante de rezago de información parlamentaria es la relacionada con las designaciones públicas. Un ejemplo de ello fue el caso del Congreso de Hidalgo, situación documentada por Visión Legislativa (2021, p. 11), donde se observó que luego del nombramiento de 594 concejales municipales –autoridades de los ayuntamientos mientras los presidentes municipales electos no habían tomado protesta–, no se publicó la convocatoria, tampoco los dictámenes ni información adicional que permitiera dar seguimiento y observancia pública a los procesos de designación.

Si hallar información parlamentaria es un reto para personas especializadas o equipos de investigación, familiarizadas con los portales legislativos, lo es más grande para las personas que buscan conocer sobre la toma de decisiones por parte de quienes le

representan y, de esa forma, hacerles responsables y evaluar su desempeño legislativo. Esto último es relevante, toda vez que las personas legisladoras tienen la posibilidad de reelección.

## REELECCIÓN SIN INFORMACIÓN

Cada ciudadano o ciudadana decide su voto en función de diversos factores, un ejemplo, es la cercanía de sus posiciones en temas de política con la de sus candidatos, como se explica en la teoría económica de la democracia (Downs, 1957, como se dice en Poiré, 2000, pp. 357-358). Sin importar a cuál modelo de la decisión del voto se acuda, lo cierto es que sin información difícilmente podrá existir la coordinación electoral entre los votantes (Cox, 1997) o realizar un voto estratégico.

Todos estos modelos implican, generalmente, que exista información para los individuos que hagan que funcionen. Pero ¿por qué decir que la decisión de votar no se agota en los factores que la motivan? Al fondo, cada votante valora que las actividades y las decisiones parlamentarias de quienes les representan se vinculen con sus preferencias, es decir, votarán con mayor probabilidad por aquellos representantes que han sido responsables.

En otras palabras, la información actúa como el aceite con las máquinas, pues permite que funcione el canal de rendición de cuentas y el engranaje de la representación, la cual inicia en las elecciones, se materializa en las decisiones de los legisladores y concluye con la puesta en prueba electoral de quienes buscan ser reelectos, para que de esa manera el ciclo se repita.

Previo a las elecciones de 2021, Visión Legislativa (2022) intentó mapear el número y los perfiles de quienes que manifestaron buscar la reelección y que obtuvieron efectivamente la candidatura. Se detectó que 152 personas legisladoras locales compitieron en la contienda electoral, posterior a la elección sabemos que fueron más, pero lo interesante del estudio es que no fue posible mapear todos los

casos, puesto que en los portales legislativos no se encontró información al respecto: solo en 34 de 152 (22%) se encontraron publicados en portales los informes legislativos de los diputados y diputadas; en 33 de 152 (21%) se halló información sobre sus redes sociales; y en ningún caso existieron datos sobre asesores y staff.

Esto ciertamente impide la búsqueda y la evaluación de los perfiles legislativos que buscan ser reelectos por parte de los votantes. Al respecto, para finalizar este apartado, citamos a Downs quien en una conferencia para la Universidad Sergio Arboleda (2015) de Colombia dijo: “A algunos políticos les interesa determinados asuntos pero el deseo de ser reelegidos es el factor dominante. Los votantes van a seguir mal informados por los altos costos de la información y los políticos continuarán buscando la reelección”.

#### PROMESAS ELECTORALES VS. PROPUESTAS LEGISLATIVAS

En el apartado anterior, se habló de que las personas legisladoras que buscan la reelección deberían ser responsables con quienes representan si buscan tener más probabilidades de éxito electoral. Al final, la representación parte de la idea de que la persona votante al participar en los comicios delega en el representante electo su voluntad para que este tome decisiones por ella, dada que sus preferencias se acercan en teoría a quién ocupará la curul o el escaño.

Sin embargo, las personas legisladoras no tienden a actuar en lo individual, sino en colectivo a través de los grupos parlamentarios de cada partido político representado. Es así que, desde la campaña electoral, los partidos presentan plataformas que contienen las promesas de diversos temas que llevarán a los congresos cuando obtengan la representación. Cuando esto

último sucede, cada bancada parlamentaria presenta su agenda legislativa al inicio de cada periodo ordinario del año legislativo.

La pregunta aquí es si las promesas electorales se traducen en propuestas legislativas contenidas en las agendas. Al respecto, Visión Legislativa (2021) observó que, a nivel federal en 2021, el 60% de las promesas de campaña de 2021 pertenecieron al ámbito legislativo, es decir, a reformas, ya sean legales o a la Constitución, el resto de ellas (40%) correspondieron a temas de política pública, las cuales trascienden a los congresos.

El dato anterior es preocupante en términos de que los partidos políticos tienden a prometer acciones que, en el caso de obtener la representación, estarían fuera de su campo de responsabilidad, pues se trata de temas que, constitucionalmente, corresponden a los poderes ejecutivos, organismos autónomos u otros entes públicos. Esto genera una desvinculación entre lo que prometen a la ciudadanía y lo que, efectivamente, deciden a la hora de llegar al congreso, lo que afecta la responsividad, puesto que las promesas valoradas por los votantes no se llevarán a cabo.

#### CONCLUSIÓN

Más allá de la cifra del costo de representación partidista-legislativa presentada, se observa que tal monto no se justifica con los niveles de transparencia parlamentaria que se espera de cualquier Estado democrático de derecho, pues además de no existir información suficiente sobre quienes se postulan a la reelección, las promesas electorales de los partidos políticos durante las campañas están fuera del ámbito legislativo, lo que impide que no haya rendición de cuentas con su consecutiva afectación en la calidad de la representación.

#### REFERENCIAS

- Medina, O., Bárcena, S. A., & Téllez, J. (2021, 1 septiembre). Reelección legislativa local en 2021 (parte II). *Nexos. Blog del Federalismo*. Recuperado 20 de diciembre de 2021, de <https://federalismo.nexos.com.mx/2021/09/reeleccion-legislativa-local-en-2021-parte-ii/>
- Nava Polina, M. C. (2021). Prerrogativas, dirigencias y apertura de partidos políticos en México. En M. Sánchez & M. S. Martínez (Eds.), *Fundamentos de la transparencia, aspectos políticos y perspectiva internacional*. (p. 427). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Mo de la Presidencia.
- Poiré, A. (2000). *Un modelo sofisticado de decisión electoral racional: el voto estratégico en México*, 1997. Política y Gobierno, VIII(2). <http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1956/416-2111-1-PB.pdf?sequence=1>
- Universidad Sergio Arboleda (2015, 31 julio). Anthony Downs: *El voto de la democracia, una obligación moral* [Comunicado de prensa]. <https://www.usergioarboleda.edu.co/6978/>
- Visión Legislativa (2021a, febrero 8). Congresos locales hacia el final de las legislaturas: Octavo Reporte de #Congresos Virtuales. Recuperado 24 de enero de 2022, de <http://visionlegislativa.com/wp-content/uploads/2021/02/InformeAnualVL2020-comprimido.pdf>
- (2021, 5 octubre). *Boletín 6 de cada 10 propuestas electorales corresponden al ámbito legislativo: Promesómetro Legislativo 2021* [Comunicado de prensa]. <http://visionlegislativa.com/boletin-6-de-cada-10-propuestas-electorales-corresponden-al-ambito-legislativo-promesometro-legislativo-2021/>
- (2022, 24 enero). *Informe anual 2021*. Recuperado 25 de enero de 2022, de <http://visionlegislativa.com/informe-anual-2021-vision-legislativa/>

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D