

00482

1

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO ^{cej}

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO



EL PAPEL DE LA LEGISLATURA
EN EL SISTEMA POLITICO MEXICANO
(1964 - 1978)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTORA EN CIENCIA POLITICA

P R E S E N T A

LUISA

BEJAR

ALGAZI

MEXICO, D. F.

1995



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**EL PAPEL DE LA LEGISLATURA EN EL SISTEMA
POLITICO MEXICANO**

(1964-1978)

Tesis doctoral presentada por:

Luisa Bejar Algazi.

1995

I N D I C E

PREFACIO.

INTRODUCCION.

- 1. LA LEGISLATURA MEXICANA A LA LUZ DE TRES TEORIAS.**
 - 1.1 La Legislatura en la teoría liberal clásica.
 - 1.2 La Legislatura desde el enfoque relacional del poder y la teoría de los aparatos.
 - 1.3 La Legislatura desde una perspectiva sistémica.
- 2. LA LEGISLATURA EN EL ORDENAMIENTO POLITICO-INSTITUCIONAL DEL PAIS.**
 - 2.1 Sobre el régimen político mexicano.
 - 2.2 Sobre la Legislatura bajo la influencia de la reforma electoral de 1963.
- 3. EL PROCESO DE INSERCIÓN DE LA LEGISLATURA EN EL SISTEMA POLITICO MEXICANO.**
 - 3.1 Un gobierno presidencial de nuevo cuño.
 - 3.2 Hacia la total concentración de poder.
- 4. LA XLVI (46) LEGISLATURA (1964-1966).**
 - 4.1 El trienio en líneas generales.
 - 4.2 El desempeño de la Legislatura en cifras.
 - 4.3 El desempeño de la Legislatura en hechos.
 - 4.4 Balance final.
 - 4.5 Tablas y gráficas.
- 5. LA XLVII (47) LEGISLATURA (1967-1969).**
 - 5.1 El trienio en líneas generales.
 - 5.2 El desempeño de la Legislatura en cifras.
 - 5.3 El desempeño de la Legislatura en hechos.
 - 5.4 Balance final.
 - 5.5 Tablas y gráficas.
- 6. LA XLVIII (48) LEGISLATURA (1970-1972).**
 - 6.1 El trienio en líneas generales.
 - 6.2 El desempeño de la Legislatura en cifras.
 - 6.3 El desempeño de la Legislatura en hechos.
 - 6.4 Balance final.
 - 6.5 Tablas y gráficas.
- 7. LA XLIX (49) LEGISLATURA (1973-1975).**
 - 7.1 El trienio en líneas generales.
 - 7.2 El desempeño de la Legislatura en cifras.
 - 7.3 El desempeño de la Legislatura en hechos.
 - 7.4 Balance final.
 - 7.5 Tablas y gráficas.

8. **LA L. (50) LEGISLATURA (1976-1978).**
 - 8.1 El trienio en líneas generales.
 - 8.2 El desempeño de la Legislatura en cifras.
 - 8.3 El desempeño de la Legislatura en hechos.
 - 8.4 Balance final.
 - 8.5 Tablas y gráficas.
9. **CONCLUSIONES: EL PAPEL DE LA LEGISLATURA EN EL SISTEMA POLITICO MEXICANO.**
 - 9.1 El presidencialismo como un fenómeno global.
 - 9.2 Los datos y las cifras.
 - 9.3 El desempeño de la Legislatura bajo los efectos de la reforma electoral de 1963.
 - 9.4 Perspectivas de la Legislatura en México.
 - 9.5 Tablas y gráficas.
10. **BIBLIOGRAFIA.**

P R E F A C I O

Emprender la investigación de un tema apenas explorado en cualquier disciplina puede ser un reto difícil. La batalla en este caso ha consumido mucho tiempo, más, quizás, que el deseable en un momento como el actual, marcado por el cambio acelerado del orden político-institucional de nuestro país. La obligación de atender las sugerencias de alguno de sus revisores, sin embargo, así lo demandó.

Consecuencia de esta exigencia son también los ajustes incorporados en el orden y el contenido de este documento, especialmente en lo que respecta a la introducción y a la ubicación teórica de esta reflexión. El resto se conserva prácticamente en los mismos términos del escrito original, confirmada la pertinencia de sus propuestas.

Este estudio no podría haber sido posible sin el apoyo de múltiples personas. A ninguna de ellas podría dejar de extender mi reconocimiento. Al ser la lista demasiado larga, sólo hago patente aquí la deuda que tengo con mi esposo, Jacobo Hazan Levy, compañero paciente durante esta larga travesía, y a Octavio Rodríguez Araujo, guía de muchos años en el terreno profesional.

INTRODUCCION.

El Congreso de la Unión ha estado lejos de tener un papel protagónico en la vida política de México. Con algunos paréntesis de muy corta duración en nuestra historia, la institución ha sido constrenida casi siempre a desarrollarse a la zaga del Ejecutivo. Esta situación, sin embargo, no es una novedad para ningún país del orbe. Desde la Primera Guerra Mundial, pero sobre todo desde la Segunda, este patrón se ha hecho común en la práctica cotidiana; tanto, que ha llegado a plasmarse en el texto de no pocas cartas constitucionales.

No es raro así que el fenómeno haya sido considerado como una de las tendencias del Estado moderno, ciertamente apartada de las formulaciones del liberalismo clásico. Lejos de la realidad actual se encuentra ya el modelo de un Poder Legislativo colocado sobre una comunidad de ciudadanos capaces de configurar una activa opinión pública, mientras sus representantes, libremente elegidos, asumen la responsabilidad de convertir sus intereses y demandas en normas legales con el propósito de condicionar la actuación gubernamental.

En cambio, es el Ejecutivo quien ha extendido su influencia y su capacidad de decisión sobre la sociedad, y, desde luego, sobre el órgano encargado de asumir su representación. Si esto ocurre en los países posindustriales, ni que decir de aquellos que como

el nuestro se ubican en casi cualquier sentido a mayor distancia de las prácticas y los procedimientos democráticos. De esta suerte, es comprensible que la institución presidencial se haya constituido ampliamente como el principal foco de atención de los estudios destinados al sistema político mexicano.

Sin duda, el conocimiento documentado de nuestra Legislatura, de su papel preciso en el ordenamiento político-institucional del país, o de los ajustes o matices que éste pudo haber registrado en el transcurso del tiempo, ha quedado claramente relegado. En efecto, hasta ahora la mayor parte de las reflexiones sobre el Congreso de la Unión ha corrido a cargo de los juristas, más preocupados en destacar los aspectos formales de la institución, que en recuperar los datos que ilustran el sentido político de sus actividades.

Asumido este vacío, el objetivo de este trabajo es llevar a cabo la reconstrucción historiográfica del parlamento mexicano en una etapa particular: aquella en que la que el régimen político del país comienza a mostrar sus primeros desajustes institucionales, lo que obliga a la élite gobernante a corregir las reglas anteriores del juego electoral, y, por ende, a modificar la estructura y funcionamiento del órgano legislativo.

La revisión documental que aquí se hace abarca sólo la Cámara de Diputados durante el lapso comprendido entre la XLVI Legislatura (1964-1966) y la L (1976-1978). En forma más precisa, esta

investigación se orienta a senalar los efectos de la reforma electoral de 1963 sobre la vida parlamentaria. Especialmente se atienden los efectos de la enmienda del Art. 54 constitucional, por cuanto con ella se define la nueva integración que habrá de ostentar la asamblea, una vez decidido el reforzamiento de "las minorías" como mecanismo para el manejo en el futuro de los conflictos sociales.

Las conclusiones a que este examen llega, en consecuencia, se desprenden de los datos relativos al período analizado. Esto no significa, sin embargo, la renuncia al uso de instrumentos politológicos orientados a conducir esta reflexión de una manera coherente. No obstante, se trata simplemente de contar con una guía para la formulación de preguntas relevantes, aunque no exhaustivas sobre el funcionamiento de la Legislatura, por cuanto no es el objetivo de este trabajo agotar todos los enfoques relativos al tema.

Esta decisión tiene una justificación. No se soslaya el hecho de que para llegar a diagnósticos teóricos capaces de dar cuenta de la realidad, antes es conveniente tener una visión lo más clara y completa posible del objeto estudiado. Tampoco se ignora, por otra parte, que la aplicación de teorías muchas veces generales en exceso conlleva el riesgo de arribar a conclusiones de

antemano conocidas y que poco dicen en concreto.¹

A esta consideración cabe añadir otra, ya antes comentada. En casi todos los países --y México no es la excepción-- la Legislatura ha sido abordada desde una perspectiva en esencia jurídico-formalista.² No se dispone así de modelos político-conceptuales bien acabados. Quizás, una posible explicación de este retraso podría ser el hecho de que los parlamentos hayan alcanzado su punto de mayor auge a fines del siglo pasado, o principios de actual, época en la que la ciencia política no se había desarrollado todavía en forma extensa como una disciplina autónoma.³ Dada la pérdida del anterior predominio de la institución legislativa, es comprensible que el sector

¹ A este respecto un teórico como, Juan Linz, por ejemplo, reconoce la dificultad que ha existido para establecer algún consenso en la clasificación de los regímenes políticos debido a la escasa recopilación sistemática de datos relevantes sobre los mismos. El hecho se hace más notorio en países del Tercer Mundo. Ver, del autor "Totalitarian and Authoritarian Regimes" en Greenstein, F., y Polsby, N. HANDBOOK OF POLITICAL SCIENCE, V. 3., Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, p. 180.

² Chardenagor, André, RAZON DE SER DEL PARLAMENTO, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1981, p.13. Según el autor, diputado de la Asamblea Francesa en los años setenta, "pocas instituciones son a la vez tan extendidas y tan mal conocidas como la institución parlamentaria". Es cierto, dice, que los juristas desde hace tiempo, han definido sus modalidades, pero su descripción está marcada por un formalismo que a menudo muy poco tiene que ver con la realidad. "En lo que se refiere a la ciencia política, ésta nunca ha abordado este tema, que, sin embargo, es político en primer término, más que con suma timidez.

³ Su debilidad se incrementa de manera considerable con la consolidación del Estado de bienestar o Estado social por el cual se impone el predominio del Ejecutivo por los instrumentos de que éste dispone para realizar las actividades de justicia social. Fix-Zamudio, H., "La función actual del Poder Legislativo", en EL PODER LEGISLATIVO EN LA ACTUALIDAD, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura-UNAM, 1994, p.18.

académico se haya sentido poco estimulado ante su actuación. El asunto se complica más aún para ella si esto se agrega el empuje, por ejemplo, de los partidos políticos como nuevos mecanismos de intermediación política, o el creciente papel de los procesos electorales en la calificación de los regímenes democráticos.⁴

Ciertamente el hecho de contar con abundantes tipologías sobre las formas de gobierno, los sistemas de partidos, o los sistemas electorales, permite dilucidar en alguna medida el funcionamiento de las Legislaturas en la práctica. Conviene recordar, sin embargo, que cada uno de estos factores puede explicar sólo una parte de la problemática relativa a la institución, la que en sí misma constituye una realidad específica y concreta.

Antes de comenzar el examen documental del papel del Poder Legislativo mexicano durante la etapa acotada, vale la pena hacer algunas consideraciones adicionales. En primer lugar, la selección de la Cámara de Diputados en este estudio es fácil de comprender si se recuerda que, hasta hace muy poco, las reformas electorales tendientes a ajustar el funcionamiento del sistema político sólo tuvieron cabida en ella. Por lo mismo, en el lapso que aquí se revisa, sólo ésta cuenta con la presencia

⁴ Aún ahora, Giovanni Sartori reconoce que el predicamento de la ciencia política como teoría empírica es que entre más se avanza técnicamente, más ineptos o insuficientes parecen los conceptos. Ver PARTIDOS Y SISTEMAS DE PARTIDOS, MARCO PARA UN ANALISIS, V. 1. Madrid, Alianza ed., 1987, p.11.

opositora prevista en la moderna división de funciones como una condición para el control y la vigilancia de la gestión gubernamental.

La reflexión se desarrolla a dos niveles. Por un lado se analiza el contexto político en que se desenvuelven las sesiones camarales, lo que obliga a considerar la actuación de sus protagonistas principales, esto es, los partidos con representación parlamentaria, pero también del Ejecutivo en su calidad de titular de la administración federal y de líder de la organización partidista con mayoría en el recinto. Por otro, se atiende el proceso de expedición de la ley en los trienios analizados y su relación con los retos impuestos por la coyuntura al régimen político mexicano.

Sin duda, el DIARIO DE LOS DEBATES, Órgano que recoge el debate plenario y que sirve de fuente esencial para esta investigación, no agota las experiencias que día a día se registran en el seno de la Cámara de Diputados. Es, sin embargo, un documento capaz de dar buena cuenta de la vida parlamentaria durante el lapso que se analiza por el predominio contundente que exhibe "la mayoría" sobre la institución, hecho que apenas la obliga recurrir a negociaciones o acuerdos externos a la plenaria con las fracciones de oposición. Los datos consignados en su texto pueden mostrar, no obstante, algunas fallas debido a diversas causas: que no se consigne alguna fecha, que no se de cuenta del número de participantes en una sesión, o que no se anote su

duración. Los perfiles fijados en estos aspectos son, por tanto, sólo aproximativos. Apenas pretenden ilustrar tendencias generales en el desarrollo de los trienios estudiados. Por último, cabe apuntar, casi en ningún caso se refiere el nombre de los participantes en el debate por asumirse que su participación es en calidad de representantes de una corriente y no a título personal.

Antes de continuar, no está de más referir el interés de este estudio en ampliar la información comúnmente utilizada para determinar la efectividad de la Legislatura en el proceso político en México. Por ello, a la cifra de "iniciativas aprobadas" cada trienio se agrega la de "iniciativas expedidas". Con este dato se busca ilustrar la participación política que los miembros del cuerpo parlamentario podrían tener, a condición de que la lógica autoritaria del régimen político mexicano no lo determinara de otra forma.⁵

En el capítulo que sigue a esta breve introducción, se proponen tres perspectivas teórico-metodológicas para orientar el estudio de nuestra Legislatura. A continuación, esta guía se complementa

⁵ Conviene aclarar que hacer la reconstrucción de los proyectos dictaminados en cada Legislatura es una tarea virtualmente imposible, por cuanto el proceso de dictaminación de los mismos no necesariamente se cumple en los plazos fijados por la ley. No es raro así que un buen número de iniciativas de origen parlamentario quede pendiente de este trámite en forma indefinida o que algunas de ellas sean rescatadas en trienios posteriores, sólo para ser desechadas en forma oficial, a modo de operación de limpieza.

con una caracterización del ordenamiento político-institucional mexicano con el fin de ilustrar politológicamente el papel desempeñado por este órgano en el mismo. En el capítulo tercero, se hace un repaso histórico del proceso de inserción de la Legislatura en el sistema político mexicano. En el cuarto, se inicia el examen de las cinco Legislaturas que cubre la Reforma Electoral de 1963. A esta revisión se destinan también los siguientes cuatro. Cada capítulo se divide en varios apartados para contextualizar cada trienio e ilustrar cuantitativamente su desarrollo, así como para dar cuenta de los principales proyectos y matices observados en la institución. Por último, este trabajo se cierra con una reflexión general sobre el sistema político mexicano, sobre el papel del Poder Legislativo en él durante el lapso que cubre esta investigación, y sobre sus posibles perspectivas en el futuro próximo.

1. LA LEGISLATURA MEXICANA A LA LUZ DE TRES TEORIAS.

En el acervo de investigaciones referidas el sistema político mexicano destaca, como ya se ha comentado, la escasez de estudios dedicados a las Cámaras del Congreso de la Unión. Buena parte de las reflexiones hasta ahora elaboradas centran su atención en la Presidencia de la República, mientras que el Poder Legislativo se encuentra en un virtual olvido.

Tal omisión, cabe aclarar, no es privativa de México. También en otros países el Órgano parlamentario se ha visto igualmente eclipsado por la tendencia mundial a consolidar al Ejecutivo como el eje central del poder del Estado desde fines del siglo pasado.¹ Ante esta inclinación, no es de extrañar que los especialistas en política hayan optado por profundizar el análisis en aspectos relativos al titular de la administración pública para dejar relegada a la Legislatura como algo falto de interés.

¹ Entre otras cosas se señala que las realidades técnicas y económicas del mundo moderno requieren de una rapidez y una eficacia de decisiones poco ajustadas a los métodos del debate parlamentario. Pero esta no es la única razón que se aduce para este cambio. Ver sobre el tema entre otros, Chardenagor, André, RAZON DE SER DEL PARLAMENTO, México, Cámara de Diputados, Li Legislatura, 1981, p.25.

En efecto, desde hace tiempo, sólo los juristas se han preocupado por definir las modalidades de la institución bajo diversas circunstancias. Esta restricción, empero, ha tenido muchas veces como consecuencia que un tema en primer término político, a menudo haya sido abordado con un formalismo extremo que poco lo acerca a la realidad concreta.

Así pues, el estudio que aquí se plantea busca establecer una proposición teórico-metodológica capaz de integrar tanto el modelo ideal que sirve de armazón a la legislatura mexicana, como su contenido empírico e histórico.² De ahí que este estudio se fundamente en la convergencia de tres perspectivas teóricas sobre la institución parlamentaria: 1) la liberal, 2) la derivada de la teoría relacional del poder en conexión con la teoría de los aparatos, y 3) la formulada por el análisis sistémico en su aplicación a la esfera política.

De la primera, se recupera el esquema legitimador y normativo con que opera nuestro parlamento, en tanto que con la segunda se alude la estructura de poder sobre la que se montan sus acciones. Finalmente, la tercera da cuenta de su articulación y funcionamiento empírico en el sistema político, mediante el cual se expresa en forma concreta el poder del Estado mexicano.

² Hoy en día, ha quedado ya perfectamente claro que en términos metodológicos, lo más prudente es renunciar a todo marco de interpretación omnicomprensivo.

En sí mismo, conviene recordar, el planteamiento de un modelo conceptual no constituye una categoría de análisis suficiente para dar cuenta de lo real, aunque sí configura un elemento explicativo de lo social-histórico. Se trata entonces de destacar la realidad de la institución, pero nunca al margen del conjunto de enunciados prescriptivos que le sirven de fundamento ético y orgánico. No observar la relación entre ambos aspectos lleva inevitablemente a adoptar una actitud maniquea que obstruye la comprensión de fenómenos políticos como el que aquí interesa: la Legislatura mexicana. En esta misma línea, nuestro análisis no estaría completo si únicamente se dejara constancia de la lógica a la que responde la institución, y no se intentara dar cuenta de su aspecto operativo.

1.1 La Legislatura en la teoría liberal clásica.

Según las formulaciones de la teoría liberal clásica, el parlamento debía erigirse como la piedra angular del nuevo Estado. A diferencia de su antecesor feudal absolutista, cabe recordar, el capitalista figura como una entidad humana cuyo poder y legitimidad descansa en la voluntad del pueblo. Su autoridad es resultado de un contrato --tácito o expreso-- entre la colectividad y aquellos de sus miembros que fungen como sus gobernantes por la voluntad del pueblo expresada en las urnas.

El parlamento ideal se constituye así como una entidad no autoritaria, representante no de intereses o deseos particulares, sino de la razón colectiva que toma cuerpo en la ley. El dominio de la razón, es el dominio de la ley y, en consecuencia, de la representación que delibera por encargo del pueblo. Bajo esta óptica, obligada parece la colocación del cuerpo legislativo en la cúspide de las instituciones del Estado moderno.³

La racionalización del poder político asegurada por la intervención del parlamento queda asegurada por la vigilancia de la opinión pública sobre su labor. De ahí que este cuerpo quede sometido al principio de publicidad en sus actividades y sea considerado a la vez como representante y exponente de la opinión pública.

No obstante, como toda teoría se adapta en su diseño y formulaciones a determinadas condiciones histórico-sociales, el papel otorgado a las legislaturas en el pensamiento liberal se ve también expuesto a sucesivas adaptaciones en respuesta a los cambios registrados en la estructura social.

La formulación de este primer modelo parlamentario presupone entonces, como línea fundamental, la existencia de cierta

³ Kühnl, R., op. cit., p. 47.

homogeneidad en la masa del "pueblo".⁴ Esto es, que no haya contrastes de intereses demasiado profundos sino sólo matices de opiniones entre sus integrantes, susceptibles de ser superados en la discusión, situación, si acaso posible, en la etapa concurrencial de la sociedad capitalista al integrarse el corpus de los elegidos y de los electores exclusivamente con miembros del mismo segmento social. Ello no oculta el hecho de que el resto de la población quede excluido con el argumento de que los derechos civiles sólo pueden ser ejercidos por personas con determinados atributos. Es decir, por aquellos que disponen de independencia para emitir un criterio independiente, o que son afectados por las decisiones de carácter público, y más adelante, por sujetos en los que pueda suponerse cierta capacidad de discernimiento al contar con una mínima educación escolar.⁵

Junto con la extensión del sufragio hasta hacerse universal, empero, buena parte de los principios liberales son objeto de un profundo replanteamiento. En primer lugar, la representación que debe tomar cuerpo en el parlamento se ajusta en contenido y referencia. La actividad de sus miembros se desliga de toda

⁴ En el siglo XVIII, por ejemplo, Rousseau puede formular su teoría de la soberanía de la voluntad general a condición de que el derecho de propiedad quede limitado para garantizar cierta igualdad, a modo de que ningún ciudadano pueda comprar a otro ni nadie se vea obligado a venderse. Ver, Macpherson, C.B., LA DEMOCRACIA LIBERAL Y SU EPOCA, Madrid, Alianza, 1982, p. 27.

⁵ El recorrido va desde Kant hasta John Stuart Mill. Ver, Bejar, L., ELITISMO PARLAMENTARIO, México, Tesis de Maestría s/p. FCPys, UNAM, 20 de febrero de 1986.

instrucción electoral, aceptada ya su superioridad en aptitudes con respecto a los votantes, y el rango "general" que debe ostentar la representación. Presunciones ambas que reclaman un desempeño autónomo del elegido, atendido sólo a su propio juicio.⁶

Por otra parte, la migración de la ideología liberal ligada ya por cierto al substrato democrático, también buscará justificar el desplazamiento del parlamento de sus anteriores privilegios en la organización estatal con la introducción de diversos ajustes. Inicialmente, al consentir en sus formulaciones a un transitorio equilibrio con el Ejecutivo, bajo la premisa de evitar la excesiva concentración de poder en un solo órgano. Este, se dice, debe distribuirse en distintos órganos de forma que puedan controlarse mutuamente. De ahí seguirá después su paulatina subordinación al Ejecutivo, hasta llegar finalmente al total predominio de este último en el aparato estatal.⁷

A lo largo de este proceso, también la razón va perdiendo terreno en forma paulatina con lo que el parlamento es privado de una buena parte de su prestigio anterior. En las teorías de origen

⁶ Este reajuste es resultado de aportes sucesivos a la teoría liberal. La contribución de Edmund Burke a este respecto, por ejemplo, es fundamental. Ver, su "Discurso a los Electores de Bristol", en *TEXTOS POLITICOS*, México, FCE, 1984, pp.311-314.

⁷ El primer paso se justifica con diversas adaptaciones a la teoría de Montesquieu sobre la división de poderes. El último paso, según Reinhard Kühln, ocurre cuando la economía ha quedado monopolizada. Situación en la que las grandes empresas requieren de un Estado fuerte, capaz de defender sus intereses frente al exterior. Op. cit., p. 94.

elitista las masas son ya escasamente racionales, y por lo tanto, confiables, lo que significa que deben ser conducidas por un restringido grupo de notables con aptitudes especiales.⁸ En consecuencia, las legislaturas se presentan como meros mecanismos para la selección de este cuerpo privilegiado, pero nunca como espacios habilitados para la toma de decisiones. Con ello, el parlamentarismo llega a su crepúsculo en la teoría liberal y en los estudios dedicados a la institución desde esta perspectiva.

1.2 La Legislatura desde el enfoque relacional del poder y la teoría de los aparatos.

Ya sea en su versión clásica o en otras de más reciente cuño, los aportes de la teoría liberal sobre el parlamento no dejan de constituir un modelo conceptual-racional insuficiente para agotar la realidad parlamentaria. Para dar cuenta de este plano es necesario el análisis de las relaciones que toman cuerpo en la institución como parte de los aparatos en que se manifiesta el poder del Estado.

⁸ La extensión de la bibliografía sobre este tema hace difícil su enumeración. Ver, por ejemplo, Meisel, J., EL MITO DE LA CLASE GOBERNANTE, Buenos Aires, Amorrortu, 1975, p.357.

Sobre el tema del poder se han detenido varios autores. Entre ellos Michel Foucault, para quien éste tiene una naturaleza relacional, orientada hacia dos polos: el de la dominación y el de la resistencia. Se trata de una relación disimétrica, siempre expresada bajo los signos de la desigualdad.⁹

El poder se manifiesta sólo como ejercicio, lo que obliga a reflexionar sobre su forma de operación, esto es, sobre las tecnologías del poder. Para Foucault, el análisis de esta cuestión debe ser abordado desde la perspectiva de las relaciones intersubjetivas, mientras el macropoder sólo se observa como una resultante de la existencia de micropoderes, lo que supone una forma ascendente de análisis.

No obstante, ya desde hace tiempo quedó demostrado que la estructura social no es reductible al ámbito de las subjetividades individuales.¹⁰ Si bien los hombres establecen vínculos de distinto tipo, éstos no se producen en el vacío sino en situaciones históricas y sociales particulares. Este hecho remite "en última instancia, a posiciones objetivas de los sujetos en la trama de las relaciones sociales, y en la jerarquía de roles institucionales".¹¹

⁹ Foucault, M., LA VOLONTE DE SAVOIR, París, Gallimard, 1976.

¹⁰ Ver, por ejemplo, Moya, Carlos, SOCIOLOGOS Y SOCIOLOGIA, México, S. XXI, 1970.

¹¹ Esta crítica a Foucault ha sido retomada por Gilberto Giménez, cuya posición compartimos. Al respecto, ver su libro, PODER, ESTADO Y DISCURSO, México, Inst. de Inv. Jurídicas, UNAM, 1981, pp. 22-23.

La relaciones de poder existentes en una estructura social se manifiestan en el Estado y sus aparatos. El poder del Estado es la expresión misma de las complejas relaciones disimétricas que toman cuerpo históricamente en una sociedad. El poder del Estado, cabe aclarar, no es el resultado directo del poder de las clases dominantes, "sino de la correlación de fuerzas entre las clases sociales dentro de una determinada formación social".¹²

Por lo mismo, y ante todo, el poder del Estado es una expresión relacional. En cuanto poder, el Estado denota una cierta capacidad de acción que se proyecta como una mezcla variable de dominación, autoridad y dirección, y cuyo ejercicio requiere de un armazón institucional configurado por distintos aparatos. En ellos se hacen manifiestos los distintos intereses que se conjugan en una sociedad.

El poder político, sin embargo, no se expresa únicamente a través de la estructura estatal.¹³ De ahí que no todos los aparatos puedan ser denominados aparatos de Estado y que sea necesario

¹² Ibid., p. 44.

¹³ La realidad social, cabe aclarar, configura una compleja red de relaciones que no puede ser fragmentada y en la que la acción de los aparatos y el conjunto de instituciones concretas que los constituyen se entrelazan y aún se traslapan. Esta previsión debe ser tomada en cuenta al estudiar cada caso al igual que el hecho de que sólo puede hablarse de su presencia predominante en un campo u actividad particular de cada aparato o institución para efectos cognoscitivos.

establecer una diferencia entre éstos y los que actúan de manera predominante en la esfera de la sociedad civil.

A esta distinción hay que añadir otra para discriminar también entre los aparatos que en forma predominante se vinculan con el ejercicio del poder político, sea éste estatal o no, de aquellos que en esencia "participan de modo especializado en la formulación y circulación de cualquier concepción del mundo", denominados ideológicos.¹⁴

Según Robert Fossaert en su revisión de la teoría althusseriana de los aparatos, éstos configuran la infraestructura material del poder. Cada uno de ellos contempla un vasto conjunto de instituciones concretas, cuya situación podría ser equiparable a la que se establece entre una rama de actividad y las firmas que bajo ella se cobijan. Las variaciones y modalidades en cuanto a cada país y época, de esta manera, pueden ser infinitas.

Adicionalmente a las clasificaciones anteriores, para abordar el estudio de los aparatos Fossaert propone su división en tres instancias complementarias, de acuerdo al aspecto de la realidad social en que cada uno de ellos se inscribe. En la económica, sitúa a los aparatos encargados de producir la subsistencia material de la sociedad; en la política, aquellos que intervienen

¹⁴ Fossaert, Robert., LA SOCIETE, T. 3, LES APPAREILS, Paris, Seuil, 1978, pp. 13-35.

en su organización con el propósito de asegurar su cohesión y, por último, en la ideológica, aquellos que participan de la elaboración de las representaciones que ésta se hace de sí misma, de los hombres que la conforman, y del mundo en que viven.¹⁵

Para el manejo de los asuntos políticos, el Estado dispone de diversos aparatos cuya coordinación queda a cargo de un núcleo central especializado, después de sucesivas adaptaciones históricas, en el desempeño de las tareas gubernamentales.¹⁶ El principal engranaje de este cuerpo en la sociedad capitalista es el parlamento, cualquiera que sea el modelo que éste adopte. Su preponderancia radica en que todas las transformaciones que afectan este centro sólo pueden ser formalizadas con su concurso, toda vez que la institución figura como la instancia de articulación fundamental entre sociedad civil y Estado.

Este privilegio se desprende de su actuación, real o simbólica, como el representante de la ciudadanía en el gobierno, de acuerdo al credo liberal sobre el cual descansa en esencia la legitimación del Estado moderno. De esta suerte, el parlamento

¹⁵ Ibid. pp. 13-15.

¹⁶ Según el autor, el aparato estatal en una primera etapa se configura con el príncipe y su séquito y el colegio de magistrados. En la siguiente, transita por la etapa de la cancillería y el gobierno subordinado, hasta finalmente tomar la forma de gobierno soberano como se le conoce en la actualidad. Ibid., pp. 225-230.

se coloca también en situación de asumir el control del aparato gubernamental y de señalar sus atribuciones a cada uno de los aparatos de Estado por medio de la expedición de la ley.¹⁷

El andamiaje del Estado aparece así como un cuerpo subordinado a reglas de derecho, condición que destaca a la institución legislativa como su elemento de mayor relevancia. No obstante, la existencia de un núcleo gubernamental con una asamblea parlamentaria no significa que ésta necesariamente predomine sobre el conjunto. Ello más bien dependerá de su capacidad para hacer efectivos los intereses de la sociedad civil, de acuerdo a la correlación de fuerzas frente al Estado. La existencia formal de la institución no implica así de ninguna manera que se esté en presencia de un sistema de gobierno con parlamento. Ciertamente no todos estos organismos tienen la misma fuerza, y en algunos casos su intervención en el proceso de toma de decisiones es poco menos que ficticia.¹⁸

Quando esto sucede, la función parlamentaria de palpar las demandas o inclinaciones de la opinión pública se desenvuelve en forma falseada, mientras el debilitamiento de su control sobre las dependencias públicas crea un vacío que dificulta el establecimiento de un mínimo de orden entre ellas. Tratar de clasificar el núcleo gubernamental del conjunto de los Estados

¹⁷ Ibid., p. 231, 232.

¹⁸ Ibid., p.233.

contemporáneos con el único criterio de su posesión o no de un verdadero parlamento es, sin embargo, a todas luces equivocado. Sobre todo porque en un buen número de países, éste no puede ser estrictamente encuadrado bajo ninguno de estos dos modelos.

Llegados a este punto conviene, empero, advertir que el elemento clave en la teoría de los aparatos para la caracterización del núcleo gubernamental es el funcionamiento de la institución parlamentaria, confrontado a las expectativas del credo liberal, ello en virtud de que, como ya se dijo, éstas constituyen la matriz fundamental en la que el poder del Estado moderno encuentra su base esencial de legitimación.

1.3 La Legislatura desde una perspectiva sistémica.

Para dar cuenta a nivel operativo del funcionamiento del parlamento como parte del aparato gubernamental mexicano, se requiere de algunos apoyos de la teoría sistémica en su aplicación a la esfera política. Antes, sin embargo, hay que señalar que la noción de "sistema" es utilizada aquí únicamente como un marco conceptual e instrumental, y nunca como una

referencia ontológica.¹⁹

En la medida que, como ya se ha dicho, el poder del Estado es la expresión de una correlación de fuerzas sociales, la razón esencial del sistema político es el manejo del conflicto. Esto es así, al confluír en la sociedad un conjunto de intereses diversos y encontrados que hacen necesaria la concertación entre las clases, fracciones, o grupos, si es que el Estado ha de realizar eficazmente su labor.²⁰

Así pues, no hay contradicción al aceptar en nuestro estudio como definición del sistema político a "aquel sistema de interacciones existente en toda sociedad independiente que lleva a cabo

A diferencia de nuestro enfoque, en la versión original de la teoría sistémica aplicada por David Easton a la ciencia política, el Estado es planteado como una estructura integrativa, la política, como simple mecanismo para la asignación del poder y la autoridad, y la legislatura, como el lugar donde se concreta la decisión designativa en aras de la integración de los distintos grupos existentes en la estructura social. Ver del autor, ESQUEMA PARA EL ANALISIS POLITICO, B.A., Amorrortu, 1982, pp. 9-15, y POLITICA MODERNA, UN ESTUDIO SOBRE LA SITUACION DE LA CIENCIA POLITICA, México, Ed. Letras, 1968. Una crítica a estos planteamientos es formulada por José Luis Orozco, en LA PEQUEÑA CIENCIA, México, FCE, 1978, pp. 95-96, 226-264. Para un comentario más amplio ver Morlino, E., "Discutiendo la teoría sistémica de la política", en ESTUDIOS POLITICOS, Cuarta Época, Núm. 2, México, FCPys, UNAM, enero-marzo 1994, pp. 139-161.

²⁰ El perfil de la relación de la sociedad del siglo XX con el poder hace que la socialización de la política deba ser articulada a través de partidos y organizaciones como sindicatos y grupos de interés, lo que hace que los sistemas políticos aparezcan como formas de intermediación particulares entre el Estado y la sociedad. Danel, Fernando, "Reforma del Estado", en MEXICO: EL RETO DEMOCRATICO, México, S. XXI, 1988, p.305. Por su parte, Gilberto Giménez rescata la tesis de Klaus Offe en la que previene contra la imagen tradicional de un Estado del capital o de una sola clase. Op. cit., p.44.

funciones de integración y adaptación, mediante el empleo o la amenaza de la compulsión física más o menos legítima".²¹ Tampoco, al refrendar la matriz liberal como elemento conductor de este proceso en cuanto a la tarea integrativa del Estado, con base en el principio de la representación y con énfasis en el aspecto empírico de la misma.²² Conviene no perder de vista, sin embargo, que el contenido y la forma de los sistemas políticos varía de sociedad a sociedad y de época a época, lo que hace que éstos no sean susceptibles de ser reducidos a configuraciones inmutables y transhistóricas. Aclaración que no invalida la posibilidad de esquematizar ciertos rasgos generales extraídos por comparación para propósitos cognoscitivos.

21 Esta definición pertenece a Gabriel Almond, quien incorpora en su estudio a Weber para la formulación de sus conceptos. Ver, THE POLITICS OF THE DEVELOPING AREAS, E.U., Princeton Univ. Press, 1966, pp.7-14. Jürgen Habermas, cabe advertir, llama la atención sobre el ocultamiento del nexo constitutivo de la dominación política implícito en la teoría sistémica. Ver, "Problemas de Legitimación del Estado Moderno, en LA RECONSTRUCCION DEL MATERIALISMO HISTÓRICO, Madrid, Taurus, 1986, 245.

22 Para Gabriel Almond, las funciones del Estado y los principios del credo liberal deben ser adaptados a la nueva realidad generada después de la universalización del sufragio. Este paso y a la complejización de la sociedad que por él se produce, es necesario pasar de la tradicional división de poderes al manejo de órganos multifuncionales en el desempeño de los asuntos públicos. Vale la pena hacer notar que a partir de esta actualización, el autor justifica el relevo de la categoría de Estado por la de sistema político, de poderes por funciones, cargos por roles, e instituciones por estructuras. Para una crítica a las posturas del autor cuando de ellas se pretende extraer una concepción concluyente sobre el proceso político, ver Orozco, Op. cit., p. 250. La polémica: sistema político-Estado, sin embargo, a nuestro juicio debería reorientarse para considerarse en primer lugar la riqueza de sus aportes a las investigaciones que echan mano de estas nociones, más que habilidades argumentativas de aquellos que favorecen la utilización de una u otra. Ver, Morlino, L., op. cit., p. 153.

Formuladas estas reservas, no parece haber razón para no usar las categorías del análisis funcional de la teoría sistémica, ni para aceptar que los sistemas políticos ligados al mismo esquema de relaciones sociales poseen una estructura más o menos compleja en la que se descubren distintos rasgos culturales. Nuestro estudio, así pone distancia en este punto de las formulaciones de Gabriel Almond, ya que para él todos los sistemas políticos ejecutan las mismas funciones, sin que sea necesario hacer distinción alguna derivada del referente social e histórico al que se vinculan.²³

De su estudio sobre el tema, el autor extrae las siguientes categorías funcionales comunes a todos los sistemas políticos: a) socialización política y reclutamiento, b) articulación de intereses, c) agregación de intereses, d) comunicación política y finalmente, e) funciones gubernamentales destinadas a la elaboración, aplicación y adjudicación de la ley.²⁴

²³ Almond, op cit., p.11.

²⁴ Estas categorías de análisis, aclara Almond, fueron desarrolladas para comparar sistemas políticos globales. Para ello se aplica un método regresivo. La especialización, por otro lado, únicamente debe entenderse como la tendencia de algunas estructuras a desempeñar un papel regulatorio con respecto a alguna función, dado el carácter multifuncional de cada una de ellas. Así, por ejemplo, a pesar de que hay una destacada intervención de los partidos políticos, grupos de interés, medios de comunicación y burocracia en la agregación de intereses que antecede la elaboración de la ley, sin duda, es en la legislatura donde descansa la última palabra en este proceso. ibid. p. 18.

Las primeras cuatro son caracterizadas como funciones de carga del sistema. Esto es, funciones políticas desempeñadas por la sociedad con el fin de hacer llegar sus demandas hasta la instancia gubernamental. La quinta y última en sus tres proyecciones, se refiere a aquellos actos de descarga realizados desde la esfera gubernamental en respuesta a las presiones sociales (funciones de gobierno).²⁵

a) La función de socialización política comprende todos aquellos modos por los cuales el sistema político busca perpetuarse.²⁶ Ella comprende la difusión de creencias a fin de alcanzar la identificación de la gente con él, cuando no por lo menos una disposición favorable hacia sus actos.

Desde su inicio, el sistema político mexicano se ha visto apuntalado por la convivencia de pautas culturales de orden tradicional y moderno. Aunque a nivel formal se legalizan las instituciones de corte liberal democrático, en la práctica, por las características de la estructura social una vez concluida la Revolución Mexicana, se impone el caudillaje y el patriarcalismo. De esta mezcla se nutre el partido dominante de Estado con su

²⁵ En este esquema subyace, desde luego, el marco capitalista como referencia obligada, al igual que las disposiciones del credo liberal, sobre todo en lo que respecta a las tres últimas funciones a todas luces desprendidas del principio de la división de poderes. Ibid., p.16.
²⁶ O si se quiere, para ser congruentes con el enfoque anterior, busca perpetuar la correlación de fuerzas que le da sustento.

cauda de relaciones clientelares, coacción y cooptación, y el presidencialismo, imagen del jerarca infalible al que se debe obediencia absoluta.²⁷

Por otra parte, si bien con su mera existencia las asambleas representativas crean la ilusión entre la ciudadanía de tomar parte en las decisiones de gobierno, la nuestra no ha podido cumplir cabalmente con esta tarea por su débil prestigio ante la sociedad en general.²⁸ Empero, nuestra Legislatura ha contribuido de otras maneras a la permanencia del sistema político. Baste senalar su contribución en la socialización del partido gubernamental como sinónimo de nacionalismo, en el refrendo de la imagen quasi-sacralizada del Ejecutivo por "la mayoría", y en la divulgación de otros ritos propios del sistema político mexicano.²⁹

Es claro que la función de reclutamiento es también un aspecto clave de la socialización, si se considera que a través de ella el sistema político logra la penetración en la sociedad de los papeles requeridos para asegurar su continuidad y permanencia. En México, el reclutamiento de los legisladores de "la mayoría" ha seguido fundamentalmente un patrón sectorial. De esta suerte,

²⁷ Arispe, L., "El nuevo oficio político del ciudadano y del presidente", en NEXOS, México, No. 118, Agosto 1993.

²⁸ La Falombara, POLITICS WITHIN NATIONS, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall Inc. 1974, p. 159.

²⁹ Cfr., Loeza, S., "Nacionalismo y democracia en México: tensión entre dos ficciones", en MEXICO: EL RECLAMO DEMOCRATICO, México, S. XXI., 1988, pp. 105-109.

la asignación de puestos a sujetos externos a este ámbito, tal como opera en otras legislaturas en las que la calificación por méritos educacionales o profesionales muestra una mayor vigencia, se ve seriamente desvirtuada.³⁰

b) La función de articulación de intereses determina el carácter de la relación entre la sociedad y el Estado. De acuerdo con Almond, en ella se observan cuatro tipos distintos de organizaciones: grupos de interés institucionales, grupos de interés no asociativos, grupos de interés anómicos, y grupos de interés asociativos.³¹

³⁰ Almond establece una diferenciación en los sistemas políticos según el reclutamiento opere bajo criterios de asignación o de desempeño. A los primeros los califica como más primitivos o tradicionales, mientras que a los que se guían por logros de carácter educativo, experiencia, desempeño, etc. los designa como modernos. Op. cit. p. 32.

³¹ El análisis sistémico en su versión política, cabe aclarar, se liga a la teoría pluralista en la medida en que resalta la irregularidad del tejido político, y por lo tanto la diversidad de intereses que lo atraviesan. En ella se presupone la existencia de grupos de ciudadanos que aun teniendo un origen social diferente se unen con el fin de defender una idea común. De esta manera, el antagonismo de grupos se superpone al antagonismo de clase. El concepto de grupo de presión se reserva para aquellos cuya actividad se expresa de manera exclusiva o dominante en la dualidad reivindicación-representación. Aunque en los Estados Unidos se intenta hacer de ellos el elemento principal del sistema de representación política, hay que reconocer que esta sería muy desigualitaria, una vez que algunos grupos disponen de una capacidad de negociación no equiparable a la de otros. Sobre este tema ver, Birnbaum, Pierre, LA ESTRUCTURA DE PODER EN LOS ESTADOS UNIDOS, Argentina, Eudeba, 1972, p. 103.

En el sistema político mexicano, empero, se ha privilegiado la articulación de grupos de interés asociativos, especializados en la representación de intereses de núcleos particulares, bajo procedimientos ordenados para ser transmitidos a otras estructuras políticas, tales como partidos, legislaturas o burocracias.³² En ello sin duda mucho ha tenido que ver el carácter tutelar del Estado mexicano, montado sobre los moldes corporativos del partido gubernamental.

Aunque por lo regular las legislaturas suelen dar cabida a grupos de intereses particulares, sujeta a una lógica corporativa de representación, la nuestra no ha logrado ajustarse todavía a este modelo. Su carácter representativo se ha visto así mediatizado por la intervención de organismos que tienden a desviar los reclamos de la sociedad para amortiguar su impacto sobre el resto del edificio gubernamental.³³

³² Como ejemplo, Almond nombra a los sindicatos, asociaciones de empresarios, de grupos étnicos o religiosos, etc. Op. cit., p.34. Este tipo de organizaciones también es conocido como asociaciones de interés funcionales, sobre todo cuando se desprenden directamente de la organización del trabajo. Se las liga con un sistema de mediación de intereses de carácter corporativo. Millán, René, "(Neo) corporativismo y gobernabilidad", en Luna, M., y Pozas, R. (Compiladores). RELACIONES CORPORATIVAS EN UN PERIODO DE TRANSICION, México, IIS-UNAM, 1992, p.48.

³³ Por su naturaleza estática, sin embargo, la representación corporativa apenas logra reflejar los ajustes periódicos registrados en las demandas de la sociedad, acomodados perceptibles solo en procesos electorales sin condicionamiento previo en sus candidaturas. Ver, La Palombara, Joseph, Op. cit., p.142.

Por otra parte, habría que agregar, el modelo de representación corporativa muestra un carácter abiertamente antiparlamentario por el modo en que se producen las decisiones políticas y su conflictiva relación con un sistema de partidos competitivo. De hecho, el sistema de mediación corporativo se perfila como un fuerte competidor del parlamentarismo en la regulación del conflicto social al proveer un mecanismo paralelo para la formación de las decisiones políticas y sustituir a la legislatura en el proceso de creación de los consensos que requiere el sistema político para asegurar su permanencia. Tal es, sin duda, el caso de México.³⁴

c) Con la función de agregación, los intereses articulados en diversos grupos son objeto de nuevos acomodados y negociaciones a fin de facilitar la elaboración de políticas generales. La agregación, hay que aclarar, actúa a un nivel combinatorio mucho más amplio y complejo que el de la mera articulación. De ahí que su ejercicio se identifique con la acción de los partidos políticos.³⁵

La base reguladora de esta función en la esfera política es, por tanto, el sistema de partidos. Cuando éste es inexistente o endeble, la agregación y la articulación se confunden y generan negociaciones poco transparentes. Para los sistemas de partidos

³⁴ Millán, op. cit., pp. 45-47.

³⁵ Almond, op. cit., p.39.

Almond propone una clasificación en cuatro rubros: sistemas autoritarios, sistemas con partido dominante no autoritario, sistemas bipartidistas competitivos y, sistemas pluripartidistas competitivos.³⁶

El sistema político mexicano coincide con el modelo relativo a los sistemas con partido dominante no autoritario, entre otras cosas, por su origen en movimientos nacionalistas encaminados a la obtención de la independencia de un país.³⁷ Esta circunstancia, vale la pena aclarar, facilita la unión de los grupos de interés más significativos de la sociedad, asociativos o no, para dar lugar a una organización partidista de gran envergadura.³⁸

Aunque la Revolución Mexicana no es propiamente una manifestación tendiente a la unificación nacional, da lugar, sin duda, a una situación equivalente, al obrar como cemento cohesionador al

³⁶ Ibid., p.40.

³⁷ La denominación de "sistema con partido dominante no autoritario" se aplica al sistema de partido, no al régimen político, de acuerdo a la conceptualización propuesta por el modelo teórico-conceptual de Gabriel Almond que se utiliza en esta parte de la investigación. Empero, es pertinente advertir que de acuerdo a la caracterización de Juan Linz sobre los regímenes políticos, el mexicano coincide plenamente con los autoritarios, aunque su partido tenga que presentarse como plural en su actuación parlamentaria. Ver, de este autor, LA QUIEBRA DE LAS DEMOCRACIAS, Madrid, Alianza Ed., 19... y "Totalitarismo y Autoritarismo" en ZONA ABIERTA, suplemento político de EL FINANCIERO, México, 14 de enero de 1994, pp. 11-13.

³⁸ Amén de otorgarle una legitimidad hasta cierto punto de formato diverso al democrático-liberal, según se observa a continuación.

difundir la justicia social como ideal común. A su sombra, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) logra en 1929 conjuntar un número notable de fuerzas políticas identificadas con esta meta.

Su condición como partido dominante en el escenario político se refuerza aún más en el momento de su transformación en 1938 para constituir el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Cambio impulsado por la incorporación de las principales organizaciones sociales del país en su seno. De esta suerte, este cuerpo logra absorber también la función de articulación comúnmente asumida por distintos grupos de interés de carácter intermitente e informal.

Por último, con su mutación a Partido Revolucionario Institucional (PRI), se dan los toques finales para aventajar al resto de los integrantes del espectro partidista en forma definitiva y contundente. Para alcanzar este objetivo, sin embargo, se habrá de echar mano de mecanismos electorales y otros recursos a su disposición con base en la indefinición histórica de sus vínculos con la estructura gubernamental.

Desde esta perspectiva, la participación de nuestra legislatura en la agregación de intereses se ve inhibida claramente por el predominio de un partido como el descrito, apoyado además en una estructura corporativa con las implicaciones ya comentadas anteriormente en el funcionamiento de la legislatura. Tal

situación, dicho sea de paso, ha permitido también al titular del Ejecutivo asumir la dirección del proceso político con base en sus nexos con esta organización.³⁹

d) La función de comunicación es aquella actividad que atiende la transmisión e intercambios de información requeridos por el sistema para el desarrollo de las demás funciones. En sistemas políticos donde la legitimación de tipo liberal tiene una mayor vigencia, lo común es que su establecimiento corra a cargo de una estructura autónoma, especializada y neutra, y por lo mismo, capaz de asegurar la intervención de la opinión pública en la vigilancia y el control de la burocracia, los partidos políticos, y aun los grupos de interés.⁴⁰

Cuando la función de comunicación no está bien delimitada, como ocurre en los sistemas con estructuras poco definidas y culturas políticas fragmentarias, el libre flujo de la información se ve seriamente alterado. Tal podría decirse que es el caso de la experiencia mexicana, al contar apenas con una estructura autónoma e imparcial para el desempeño de esta tarea.

³⁹ De hecho, un factor decisivo para la creación de estructuras corporativas es la presencia de un partido capacitado para promover su acción vía el Estado. Millán, op. cit., p.47.

⁴⁰ Ibid., p. 45-49.

Revisese, por ejemplo, el caso de la prensa, dependiente aún en buena medida de los recursos publicitarios del Estado, pero también en cuanto al contenido de su información y mecanismos de distribución. Todo ello sin contar la carencia de institucionalidad que marca la relación entre ambos y que no significa otra cosa que la inexistencia de normas y procedimientos regulatorios de orden público, nítidamente definidos.⁴¹

En estas circunstancias, no sorprende que nuestra Legislatura apenas haya podido establecer un contacto real y permanente con la ciudadanía. Cómo podría ser de otro modo si la cobertura de sus sesiones por los medios de comunicación ha sido hasta ahora particularmente desordenada e intermitente, hecho que, por otra parte, ha limitado en forma notable su participación en el fortalecimiento de la educación política de la ciudadanía.⁴²

e) En los sistemas políticos apegados básicamente a la matriz liberal de legitimación, norma y realidad muestran una notoria cercanía que permite presentar el proceso político como

⁴¹ Cfr. Gutiérrez Espíndola, J.L., "La prensa y el futuro de la democracia", en MEXICO: EL RECLAMO DEMOCRATICO, México, S. XXI., 1988, pp. 217-238.

⁴² La Palombara señala la educación política como una de las funciones de las legislaturas. Empero, también apunta que, en la actualidad, pocas son las que pueden desempeñarla a plenitud. Op. cit., p.160.

resultado de un mandato legislativo. Las funciones gubernamentales, por otro lado, tienden a quedar cargo de estructuras bien delimitadas a fin de regular su actuación.

No ocurre así, en contraste, en aquellos sistemas cuyo funcionamiento no coincide mayormente con este patrón, clasificados por Almond para su estudio en cinco rubros: 1) democracias políticas, 2) democracias tutelares, 3) oligarquías modernizantes, 4) oligarquías totalitarias y, 5) oligarquías tradicionales.⁴³

El sistema político mexicano muestra grandes coincidencias con los rasgos del segundo modelo, específicamente con las democracias tutelares, caracterizadas por la aceptación formal de las normas y estructuras de la democracia liberal, pero en la práctica con una manifiesta concentración de funciones por parte del Ejecutivo y su burocracia. En ellas, cabe advertir además, el sistema de partidos, los grupos de interés y la opinión pública son apenas embrionarios, rezago que facilita el predominio del Ejecutivo y de su equipo en la conducción del proceso político.

Bajo esta lógica de distribución del poder gubernamental se configura el presidencialismo mexicano, fenómeno sólo explicable por la extensa concentración en la rama ejecutiva de las

⁴³ Gabriel Almond recoge en esta parte de su trabajo el texto de Edward Shils, "Political Development in the New States". Op. cit., p.53.

funciones normalmente reguladas en los sistemas políticos modernos por estructuras diversas. En efecto, a pesar de asumir formalmente la separación de poderes propia de los regímenes presidenciales, en la práctica el Ejecutivo ha asumido casi en su totalidad la labor de dar vida a la ley. De esta suerte, el Congreso se ha visto reducido a ratificar, y con ello formalizar, las decisiones del primero.⁴⁴ Ni que decir a este respecto de la rama judicial, incapaz de lograr plena independencia en su tarea de garantizar la aplicación de la norma al quedar en manos del Presidente de la República la designación de sus miembros.⁴⁵

El presidencialismo mexicano, sin embargo, no se agota ahí. Comprende igualmente la apropiación por parte del Ejecutivo de aquellas funciones políticas destinadas a asegurar la presencia de la sociedad en la esfera gubernamental.⁴⁶ Partidos políticos, grupos de interés y opinión pública muestran así un desarrollo incipiente en términos de diferenciación, especialización y autonomía para el cumplimiento de las funciones regulativas que

⁴⁴ En el caso mexicano, este traspaso opera, entre otras cosas por el predominio del Ejecutivo sobre el partido que ostenta la mayoría en ambas Cámaras del Congreso, y del cual figura como el más importante de sus miembros. Este juicio es apoyado también por Jorge Carpizo en su libro EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO, México, S. XXI, 1979, pp. 115-116.

⁴⁵ De la Barreda Solorzano, L., "El poder judicial y la democracia en México", en MEXICO: EL RECLAMO DEMOCRATICO, México, S. XXI, 1988, p. 244.

⁴⁶ Proceder posible por vía de la adscripción de un conjunto de agrupaciones de distinta naturaleza en el partido gubernamental. El modo en que esto se logra es materia del siguiente capítulo de este trabajo.

les son propias, y de las que ya se ha hablado con anterioridad.

Sometido a sus reglas, nuestro Congreso no ha podido desplegar las funciones normalmente asignadas a estos cuerpos. En primer lugar, habría que cuestionar su participación en la tarea de representar los intereses de los distintos grupos que alberga la sociedad, función por cierto considerada de acuerdo a los principios del credo liberal como su principal deber en tanto base de legitimación de todo Estado que se reclame moderno.

Como se sabe, empero, fijar el contenido del concepto de representación es una labor harto difícil, en especial porque sus límites se configuran según las peculiaridades de cada sistema político.⁴⁷ A pesar de ello, es claro que la indefinición con que opera la división de poderes en el nuestro hace que la representación de la sociedad se vea seriamente alterada bajo el peso excesivo del Ejecutivo, y que su intervención en este rubro

⁴⁷ La Palombara, op. cit., p.141.

sea absorbida en buena parte por el mismo.⁴⁸

Una faceta de esta función sí asumida en cambio por nuestra Legislatura es la gestoría parlamentaria. Con este mecanismo se pretende dar mayor fluidez a los quehaceres del gobierno cuando éstos se encuentran trabados, creando malestar en la sociedad. Esta eventualidad, cabe aclarar, no es ajena a la expansión del Estado moderno, pero en nuestro país se ve mucho más acentuada por el amplio número de funciones en manos del Ejecutivo, lo que reclama la intervención constante de los legisladores para compensar la ineficiencia de los administradores públicos.⁴⁹

⁴⁸ Esto es, que los grupos busquen la negociación de sus demandas con funcionarios públicos. Esta situación no es explicable desde luego al margen del sistema de partidos que opera en nuestro país desde la fundación del Partido Nacional Revolucionario, y sus posteriores transformaciones. De ello se dará cuenta en el siguiente capítulo. Por el momento, vale la pena señalar que la representación en México ha sido fundamentalmente cursada bajo un patrón corporativo desde la sectorización del partido gubernamental al cerrarse la década de los años treinta. Desde entonces, no obstante los formatos de interlocución y encuadramiento de las expectativas sociales han sido fuertemente cimbradas por los cambios de los últimos años en nuestro país. De ahí que en este partido se trabaje ya en crear nuevas formas de representación capaces de responder a la diversidad de intereses que denota actualmente la sociedad mexicana. Ver sobre este problema, Unidad de Análisis Prospectivo de El Financiero, "Las Estructuras del Poder" en LA SUCESION PACTADA, México, Plaza y Valdés, 1993, pp. 83-109.

⁴⁹ En el desarrollo de la representación se observan dos momentos claves: el de la integración del cuerpo encargado de llevarla a cabo (electoral), y el de su ejercicio cuando se trata de darle sustancia en los recintos legislativos. Por otra parte, la noción de "representación" se desdobra en dos modalidades, según se oriente a velar por los intereses generales de una colectividad o lo haga en beneficio de grupos particulares. La gestoría es resultado de ambas acepciones. Bejar, L. "La gestoría en la actividad parlamentaria", en CRONICA LEGISLATIVA, No. 5, México, Cámara de Diputados, Sept-nov de 1992, p. 31.

Por último, una de las funciones más importantes de los cuerpos legislativos en su calidad de representantes de la ciudadanía es el control de las actividades gubernamentales en sus diversas facetas, tarea que abarca tanto el aspecto administrativo como el financiero y contempla labores de investigación, vigilancia y supervisión.⁵⁰ La desigual relación que en términos prácticos guarda nuestra Legislatura con el Ejecutivo, sumado al predominio abrumador de los parlamentarios de "la mayoría" en todos los órganos internos de ambas cámaras, empero, ha redundado en un desempeño poco eficiente de esta función.

A pesar de la amplia extensión de tiempo que a veces toman algunos cambios, es imposible dejar de señalar la transformación que tiene lugar en el país. Los desniveles con que ésta ha avanzado en las diversas estructuras que conforman el sistema político mexicano, no puede ser, sin embargo, soslayado. Situación que acentúa el contraste entre sus aspectos más cercanos y más lejanos de la modernidad liberal. En el primer caso hay que señalar, entre otras cosas, la persistencia de una

⁵⁰Ver entre otros, Barquín, M., "El control parlamentario sobre el Ejecutivo desde una perspectiva comparativa" en REVISTA MEXICANA DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS, No.1, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, enero-abril de 1991, y Orozco Henríquez, J.J., "Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", en POLÍTICA Y PROCESOS LEGISLATIVOS, México, 1985.

notoria distancia entre ley y realidad.⁵¹ En el segundo, el inicio de una modificación a fondo de los esquemas tradicionales de articulación y agregación de intereses, lo que sin duda significa una más clara demarcación entre sociedad y gobierno.

Como corolario de esto, las estructuras gubernamentales comienzan a proyectar una mayor definición en sus funciones regulatorias, avance que no ha dejado de observarse en el proceso político a partir de dos cuestiones: el surgimiento de diferentes grupos de interés ajenos a cualquier intermediación corporativa, y el reforzamiento de la posición de otros partidos en la escena electoral, hechos ambos que han obligado al Ejecutivo y su partido a ajustar su comportamiento anterior.

Bajo estas circunstancias, marcadas por la transición a un nuevo sistema político, la perspectiva teórico-metodológica para abordar el estudio del papel de nuestra Legislatura adquiere mayor relevancia. Más aún, si no se desea caer en formalismos extremos que poco tienen que ver con la realidad, o en diagnósticos anquilosados que de ninguna manera constituyen pistas certeras sobre la sustancia y el funcionamiento de la Legislatura mexicana.

⁵¹ Esta es también la opinión de varios autores. Ver, por ejemplo, Aguilar Camín, H., "I. Las leyes", en CUADERNOS DE NEXOS, No. 61, México, agosto de 1993.

2. LA LEGISLATURA EN EL ORDENAMIENTO POLITICO-INSTITUCIONAL DEL PAIS.

2.1 Sobre el régimen político mexicano.

Una manera de dar un sentido politológico a la información recogida sobre nuestra Legislatura es incluir en este estudio una la caracterización del régimen político al cual ésta se inserta. Este paso parece conveniente, toda vez que lo que se busca no es hacer sólo una reconstrucción histórica, sino también comprender sus límites y posibilidades de participación en el proceso político, como parte de un todo sujeto a una lógica específica. La empresa, cabe advertir desde ahora, reviste en sí misma un reto complejo, dada la naturaleza sui generis del ordenamiento político institucional de México. No es por casualidad que múltiples estudiosos lo han incluido en sus reflexiones desde múltiples perspectivas.

En este sentido, el sistema de partidos puede figurar como una unidad de análisis útil para ilustrar el tipo de relación que media entre la Legislatura y otras instituciones, pero también la que obra entre los principales protagonistas del proceso parlamentario, esto es, los partidos políticos. En esta línea, por ejemplo, para Giovanni Sartori el arreglo que priva en México

se hace acreedor a un lugar en la categoría de los **sistemas no competitivos**, y dentro de ellos, en la de los **sistemas de partido hegemónico-pragmático**. Se trata, según el autor, de un tipo de disposición centrada en un sólo partido, rodeado por otros menores o de "segunda clase". Como particularidad adicional, se observa una fuerte inclinación a la introducción de ajustes con el fin de eludir la competencia de sus contendientes, lo que descarta cualquier posibilidad de una alternancia en el poder.¹ Dada, por otra parte, la identificación partido-Estado que es común en estos casos, su sustitución resulta muy difícil, pues la caída de uno significa la del otro.²

En correspondencia con este modelo, las cámaras del Congreso mexicano han sido escenario del predominio abrumador de un partido ligado al Estado, y de una oposición, en el mejor de los casos, capaz de poner en entredicho la justificación de algunas decisiones gubernamentales, pero nunca con la fuerza numérica para detenerlas o de modificarlas. Esta condición se ha logrado en virtud de las barreras creadas para tal efecto en la legislación electoral. Cuando no ha sido la fijación de límites a los curules destinados a "las minorías" (1963 y 1977), se han

¹ El partido hegemónico no permite la competencia por el poder desde un legal, menos factual. Por lo tanto, la oposición apenas ocupa la categoría de partidos tolerados o secundarios. Vale la pena señalar, sin embargo, que en la medida en que desde 1988 algunos grupos partidistas han comenzado a representar una amenaza real para el partido mayoritario, el sistema de partidos en México ha comenzado a adquirir rasgos de los sistemas con partido predominante. Ver, Sartori, G., op. cit., , pp. 270-289.

² Ibid, p.331.

impuesto candados electorales (1986 y 1991), o la entrega de escaños de representación proporcional a la fracción mayoritaria para compensarla de su declinación en el campo uninominal (1993). Bajo modalidades de diversa índole, empero, el resultado final invariablemente ha sido el mismo: control parlamentario asegurado para el partido en el poder.

Un enfoque igualmente válido para juzgar el desempeño de nuestro parlamento es aquel que busca determinar el grado de **institucionalización** mostrado por el sistema político mexicano. De acuerdo a Samuel Huntington, nuestro ordenamiento político muestra una disposición bastante alta a este respecto. Para el autor, esta condición es resultante del proceso revolucionario experimentado por nuestro país a principios de siglo, al pasar de un **sistema de gobierno "débil, personal, no institucionalizado"**, a uno **"muy complejo, autónomo, coherente y flexible"**.³ El costo de este tránsito, sin embargo, ha sido la debilidad y el alejamiento de los principios de la modernización política observados individualmente por cada una de las instituciones políticas que lo configuran.⁴

³ Huntington, S., EL ORDEN POLITICO EN LAS SOCIEDADES EN CAMBIO, Argentina, Ed. Paidós, 1991, p.280 y ss,

⁴ La modernización política demanda, según Huntington, la racionalización de la autoridad, la diferenciación de estructuras, y la expansión de la participación política. Ibid., p. 92.

Piénsese, por sólo nombrar uno de los criterios considerados en el análisis de Huntington, en la escasa diferenciación de las esferas de actuación que en la práctica exhibe la triade constitucional de los Poderes Federales. Esto, sin contar la dificultad de cada uno de ellos para hacer respetar sus propios valores e intereses, excepción hecha del Ejecutivo. La confirmación de este juicio la otorga sin duda nuestro Congreso. Basta ver como sus cámaras han estado sometidas al predominio presidencial por medio de su partido, y privadas, por la misma vía, de la posibilidad de desarrollar un espíritu de cuerpo acorde a los dictados democráticos.

Un tema también importante en la reflexión de este trabajo es la definición del papel de la Legislatura en la estructura formal de gobierno. En primer lugar, la cuestión destaca las modalidades que puede tomar la separación de poderes para dar lugar a regímenes parlamentarios, cuando ésta toma una forma elástica o atenuada, o a presidenciales, cuando lo que priva es una diferenciación rígida o tajante.⁵ No obstante, el asunto no se reduce solamente a este problema. Implica también el examen de otros aspectos derivados del arreglo institucional que formalmente se adopte. Este es el caso, por ejemplo, de la legitimidad democrática, encargada en el primer formato de manera exclusiva a la Legislatura; no así en el segundo, al participar

⁵ Duverger, M., INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL, Barcelona, Ariel, 1984, p. 140.

de este privilegio también el Ejecutivo por la naturaleza popular de su elección. De esta suerte, el proceso de toma de decisiones y el estilo de liderazgo en el gobierno presidencial tienden a adquirir un perfil muy concentrado y personalizado, ante el cual, tal como ocurre en México, el Órgano legislativo encuentra muy difícil sostener un equilibrio.⁶ Si a esto se agrega la presencia en el escenario parlamentario de un partido mayoritario, disciplinado, y con claras ligas con el Ejecutivo -como es nuestro caso-, el asunto se torna aún más complicado para la institución.

Por lo que hasta aquí se ha visto, los modos de abordar la problemática sobre al desempeño de la Legislatura en el sistema político mexicano son numerosos. Tanto, que una revisión detallada y exhaustiva de los mismos bien podría ser material para un estudio de muy vastas dimensiones. No es éste, sin embargo, el interés de este trabajo. No obstante, en aras de precisar los efectos sobre nuestro parlamento del peculiar sistema político prevaleciente en el país desde 1929, a continuación se examina este problema con mayor detalle.

⁶ Para ahondar en otros aspectos en los que la Legislaturas se encuentran también en desventaja en los regímenes presidenciales, ver Linz, J., "Los riesgos del presidencialismo", en "Zona Abierta", de EL FINANCIERO, México, 22 de enero de 1993.

Uno de los estudiosos que ha dedicado gran esfuerzo a comprender la naturaleza y el comportamiento de los ordenamientos político institucionales desde una perspectiva general y abstracta, es el español Juan Linz. Para él, cualquier sistema político que aspire al calificativo de democrático debe observar los siguientes requisitos:

1. Libertad legal para proponer y formular alternativas políticas a través del ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, lo que incluye la oportunidad de dar vida a opciones partidistas diversas.
2. Libre competencia entre éstas últimas, para la revalidación periódica y no violenta del derecho a gobernar.
3. Apego al procedimiento democrático en la designación de todos los cargos públicos, lo que supone la responsabilidad de sus detentatarios ante el electorado.
4. Participación de todos los miembros de la comunidad política en este proceso, sin menoscabo de sus preferencias en este campo.⁷

Una breve revisión de la realidad mexicana permite concluir que tales condiciones no son fáciles de constatar, en toda su extensión ni con todas sus consecuencias, en nuestro ordenamiento político. Si bien es cierto que la libertad legal para proponer

⁷ Ver del autor, Op. cit., p.183 y LA QUIEBRA DE LAS DEMOCRACIAS, México, Ed. Patria, 1990, p.17.

políticas alternativas a la del gobierno ha logrado abrirse camino, también lo es que esta posibilidad en mucho ha dependido de juicios extrajurídicos. En el lapso que estudia este trabajo, por ejemplo, la participación parlamentaria se encuentra restringida únicamente a cuatro opciones, PRI, PAN, PPS, y PARM. El instrumento para lograr este propósito es la implantación de una legislación electoral con elevadas exigencias para el reconocimiento legal de los partidos políticos.

El desarrollo de los comicios, por otra parte, ha mostrado también en forma reiterada la inexistencia de un marco equitativo de acceso a los votantes por parte de los partidos opositores. Mientras una de las organizaciones partidistas, la del gobierno, cuenta con medios ilimitados, el resto apenas dispone de recursos suficientes para la promoción de sus candidatos. A esto se suma la parcialidad de la estructura encargada de preparar la contienda. Así, no sorprende que hasta hace muy poco, el proceso electoral se haya desarrollado sin certidumbre en la veracidad de sus resultados, pero sí con la segura protesta de las opciones "derrotadas". Tampoco extraña que los comicios hayan figurado sólo como el mecanismo formal de integración de la Legislatura, más que como condición real para ser miembro de la misma.

Juicio similar merece el ordenamiento político mexicano al comprobarse como una práctica común la irresponsabilidad política de las autoridades públicas. No expuestas a la censura o al refrendo de la ciudadanía por su dudoso origen electoral, sus

actividades se desarrollan al margen de cualquier control, incluyendo el que pudieran ejercer sus representantes en el Congreso. Esta irregularidad se ve acentuada por la persistencia de una representación corporativa que priva a considerables núcleos de la posibilidad de expresar libremente sus preferencias políticas, amén de la apatía de una sociedad que no ha visto nunca en su participación electoral la fórmula para hacer valer sus intereses.

En estas condiciones, es evidente que el caso mexicano no lograría pasar la prueba para calificar en la categoría de los sistemas democráticos. En cambio, su identificación salta a la vista cuando se le compara con el modelo autoritario definido por el propio Linz. Con base en criterios de indudable incidencia en la actuación de las Legislaturas -al centrarse en el ejercicio y organización del poder, y el papel de los ciudadanos en el proceso político- las formas políticas autoritarias propuestas por el autor se caracterizan por:

1. Un pluralismo político limitado, no sujeto a compromiso ideológico, sino únicamente a cierto tipo de mentalidad pragmática.
2. Una participación política limitada, esto es, desmovilización de la población en un sentido extensivo o intensivo, excepto en algunas etapas de su desarrollo, lo que

permite el ejercicio del poder por un líder o por un pequeño grupo bajo límites formalmente imprecisos, aunque bien establecidos en la práctica.⁸

En efecto, desde esta perspectiva cabe hablar del mexicano como un régimen autoritario, montado sobre un pluralismo que ha encontrado grandes dificultades para desarrollarse, ya sea bajo la forma de grupos autónomos, o de partidos políticos bien configurados y comprometidos democráticamente con el electorado. Este acomodo se ha visto acompañado por una notable desmovilización de la sociedad, ceñida en buena medida a los patrones de un corporativismo de Estado.⁹ En consecuencia, su participación en el proceso político apenas ha logrado ser marginal.

Elemento fundamental de este arreglo institucional de corte autoritario ha sido la existencia de un partido ligado al Estado desde el momento mismo de su creación. El proceso, cabe recordar

⁸ Ibid., p. 265 y ss.

⁹ En el análisis contemporáneo el corporativismo de Estado se define como "un sistema de representación de interés en el que las unidades constituyentes se organizan en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no es que creadas) por el Estado, y a las que se les otorga un monopolio deliberadamente representativo dentro de sus respectivas categorías, a cambio de respetar ciertos controles en su selección de líderes y en la articulación de demandas y apoyos". Ver Schmitter, P., "Corporatismo (corporativismo)", en RELACIONES CORPORATIVAS EN UN PERIODO DE TRANSICION, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1992, p.7.

brevemente, arranca en 1929 con la incorporación de las élites políticas, producto de la contienda revolucionaria, en el Partido Nacional Revolucionario (PNR). En 1938, la institución experimenta su primera redefinición para dar cabida en su seno, como recurso de movilización social, a diversas organizaciones de corte corporativo. Entonces adopta el nombre de Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Más adelante, en 1946 se verifica su último cambio de siglas para convertirse en Partido Revolucionario Institucional (PRI) y abrir paso, con un más estricto encuadramiento de sus sectores, a la estabilización de las transformaciones revolucionarias impulsadas por el régimen.¹⁰

De las tareas que emergen de este mandato revolucionario, por cierto, deriva la legitimidad priista. Los comicios, en consecuencia, figuran únicamente como una fuente secundaria en este aspecto. Al final de la década de los cincuenta, sin embargo, la administración de reformas sociales advierte sus primeros tropiezos para asegurar una base social al régimen. A medida que las presiones por la modernización del país se incrementan, la estructura corporativa del partido oficial encuentra graves limitaciones para seguir actuando como mecanismo de intermediación y control social. Finalmente, avanzada la segunda mitad de los ochenta, el modelo de legitimidad

¹⁰ Ver entre otros, Garrido, L.J., EL PARTIDO DE LA REVOLUCION INSTITUCIONALIZADA, México, S. XXI, 1982.

revolucionaria queda virtualmente desplazado, al tiempo que uno más acorde a los valores de la democracia liberal se abre camino, pero no sin dificultad.

Mientras llega este momento, como resultado de la intervención del Revolucionario Institucional en las cámaras del Congreso, la supervisión parlamentaria sobre las actividades del gobierno carece virtualmente de efectividad, lo que equivale a decir que el poder no es responsable ante la ciudadanía. Cedida la dirección de la función legislativa al titular de la administración pública, la Legislatura limita su derecho a establecer parámetros jurídicos a la gestión gubernamental. El panorama no mejora cuando la institución, en su carácter de representante de la sociedad, debe hacer efectiva su vigilancia sobre la hacienda pública, o ejercer el control político del gobierno, según la modalidad de los regímenes presidenciales.

En buena parte, la explicación de esta situación descansa en el control que como mayoría parlamentaria tiene el partido del régimen sobre el Congreso. En primer lugar, hay que anotar que aquellos que integran su fracción en ambas cámaras no lo hacen en razón del apoyo recibido de los electores, si no de la confianza que el grupo en el gobierno les dispensa. Como ya se dijo, los comicios no han podido comprobar hasta ahora su validez ante la población. Deben así los legisladores priistas reiterar su lealtad hacia quien aparece como el responsable de su cargo y no hacia la ciudadanía. A las relaciones clientelares en que se

apoya la élite gubernamental, sin embargo, hay que sumar también el criterio corporativo que rige en el partido mayoritario, por cuanto ello condiciona la distribución de sus candidaturas a cuotas de poder,¹¹ e impide captar los ajustes operados en la sociedad, como sucede en esquemas electorales no comprometidos previamente.¹²

Este diagnóstico no estaría completo, no obstante, si no incluyera también en sus consideraciones la incapacidad mostrada por los partidos de oposición para reforzar su vínculo con la sociedad. Indudablemente, su débil credibilidad ante la ciudadanía puede ser atribuida en no poca medida a maniobras del gobierno. Empero, la ambigüedad de su actuación no debe soslayarse bajo ninguna circunstancia. En este sentido, las críticas en tribuna de algunas organizaciones parecen incompatibles con su clara inclinación a justificar fórmulas autoritarias de gobierno. Este es el caso, por ejemplo, de dos de los tres partidos de oposición que configuran el reducido abanico parlamentario de la década de los sesenta. Abierto éste desde 1979, otros partidos, en contraste, se colocan en posiciones antagónicas al régimen a tal grado, que la negociación de

¹¹ El sistema político mexicano descansa en una estructura clientelar constituido por espesas redes de intereses. Tales cadenas convergen en la parte más alta de la estructura de autoridad, esto es, de la presidencia. Cornelius, W., "Politics in Mexico", en Almond, G., COMPARATIVE POLITICS TODAY, Illinois, Scott, Foresman and Co. 1990, pp.444-446.

¹² La Palombara, J., POLITICS WITHIN NATIONS, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall Inc., 1974, p. 142.

cualquier política, aun en interés de la sociedad, se torna imposible. Desde esta óptica, la falta de compromiso democrático que en general todavía priva entre los legisladores es clara, al igual que la subordinación de la ciudadanía frente a la voluntad gubernamental.

Para precisar aún más las particularidades del régimen político mexicano y sus efectos sobre nuestra Legislatura conviene ahora revisar la tipología elaborada Linz sobre los regímenes autoritarios. Por la intensidad y las modalidades en que el pluralismo y la participación social limitados se combinan en el lapso que cubre esta investigación, el caso mexicano se ubica en la categoría del denominado estatismo orgánico, cuyos rasgos, a saber, son:

1. Existencia de una variedad de grupos sociales e instituciones creadas por el Estado para movilizar a la sociedad y controlar en diverso grado su participación en el proceso político.
2. Utilización de esta estrategia como instrumento o complemento del dominio de un partido único, o como forma de ligarlo con la sociedad.¹³

¹³ Linz, op. cit., p. 306.

Esta modalidad corresponde a sociedades que registran cierta movilización política por contarse con algún desarrollo económico y complejidad en su estructura. No obstante, la acción de los partidos políticos es rechazada con el fin de eludir el conflicto entre ellos, propio de democracias inestables. Por la inexistencia de un pluralismo institucionalizado, la Legislatura muestra grandes dificultades para hacer efectiva la responsabilidad del gobierno. En consecuencia, la gestión de éste se torna poco transparente, lo que no elimina su pretensión de resolver el enfrentamiento de intereses, especialmente de clase, mediante soluciones administrativas sujetas siempre a consideraciones prácticas.

La representación de la sociedad adquiere un formato corporativo, esto es, ceñido a un patrón económico y ocupacional, predeterminado y regulado por la élite o burocracia gubernamental. Esta forma de intermediación de intereses, sin embargo, tiene como corolario la privación de los derechos civiles de los grupos sociales sujetos a la misma. Adicionalmente, al mezclar en una misma organización demandas de perfil particular y hasta contrario, deriva en acuerdos artificiales, supeditados al criterio del núcleo que se constituye en arbitro de las disputas.¹⁴

¹⁴ Ibid., pp. 309-312.

Un rápido repaso del régimen político mexicano permite constatar que su comportamiento encaja bien en esta descripción. Al terminar la década de los veinte, la economía del país demanda ya una visión nacional de los problemas y un ambiente de estabilidad política para poder continuar su desarrollo. El asesinato de Alvaro Obregón revela la vulnerabilidad del sistema personalista y abre paso a la institucionalidad como modo de terminar con las constantes disputas entre los grupos revolucionarios. Hasta ese momento, las agrupaciones partidistas responden al único interés de promover a alguna personalidad en su carrera a la Presidencia de la República. A partir de la creación PNR, sin embargo, esta organización se impone como el único mecanismo legítimo para participar en tal contienda.¹⁵

Entonces, no se contempla todavía la adopción de una estructura corporativa por el partido oficial. Su identificación con los intereses populares es sólo en forma vaga e incoherente. El primer paso en este sentido no se efectúa sino hasta la administración de Lázaro Cárdenas, período durante el cual se redefine también su papel anterior, subordinándosele al gobierno, que por este medio ve también fortalecidas sus bases. En la definición del contorno de los cuatro sectores que en adelante integrarán el PRM, en primer término priva un criterio funcional. En lo que respecta al obrero y campesino -encabezados por la

¹⁵ Lajous, A., LOS ORIGENES DEL PARTIDO UNICO EN MEXICO, México, UANM, 1981, pp. 21-24.

Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC), respectivamente- se considera además el abultado número de integrantes. En el militar, cuenta sobre todo la influencia política que aún se supone al ejército, aunque, cabe aclarar, éste pronto habrá de ser eliminado de la organización. Por último, en el popular se colocan todas las agrupaciones restantes -entre ellas las de los burócratas, pequeños comerciantes y profesionistas-, para dar origen a la Confederación Nacional del Organizaciones Populares (CNOP).¹⁶

De la estructura corporativa del partido quedan, no obstante, excluidas algunas poderosas organizaciones, por ejemplo, la iglesia, desprovista de todo reconocimiento jurídico a partir de la Carta Constitucional de 1917, pero no por ello carente de una significativa presencia en el campo político. Situación similar comparten también los empresarios, dotados de un poder de interlocución considerable ante al gobierno, a pesar de quedar excluidos de toda participación formal en su partido.

Sostener en la actualidad la cabal vigencia del arreglo corporativo impulsado durante el cardenismo, y consolidado poco después en su versión final, parece hartamente delicado. Las muestras de su deterioro ha sido frecuentes y demasiado notorias en los

¹⁶ Stevens, E., "Mexico's PRI: The institutionalization of Corporatism?" en Malloy, J., *AUTHORITARIANISM AND CORPORATISM IN LATIN AMERICA*, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1977, pp. 228-234.

últimos tiempos como para pretender ignorarlas. En efecto, el período examinado en este trabajo marca justamente el punto en que el estatismo corporativo comienza a exhibir claras dificultades para resolver los problemas surgidos con la modernización del país.¹⁷ Urbanización, educación, e industrialización, son todos factores que indiscutiblemente cambian el perfil de la sociedad mexicana y también el de sus requerimientos de participación política.

De esta suerte, los mecanismos previstos por el régimen para canalizar la movilización social quedan en buena parte rebasados. En especial, destaca la incapacidad del partido gubernamental para absorber y controlar los muy diversos intereses sociales a través de su estructura corporativa. En estas circunstancias y en aras de mantener su predominio, sin perder su carácter autoritario, el orden político priista inicia un proceso de ajustes. Con la reforma electoral de 1963 se pone fin al monopolio político reclamado por su partido. Se reconoce así el derecho de la oposición a discrepar de la política gubernamental en curso. Este cambio se manifiesta en el reforzamiento de su presencia en los foros parlamentarios, lo que da cabida al inicio de una más directa participación de la ciudadanía en el proceso político. A continuación, se describen los detalles de este paso y su influencia sobre el desempeño de la Legislatura en el sistema político mexicano.

¹⁷ Huntington, op. cit., p. 40 y ss.

2.2 Sobre la Legislatura bajo la Reforma Electoral de 1963.

Hacia el final de la XLV Legislatura (1961-1963) comienza el despareamiento de la "bella durmiente" que desmadeja sus sueños en la Cámara de Diputados. Si a mitad de la década de los cuarenta los sobresaltos electorales llevan al régimen a introducir disposiciones tendientes a inhibir la participación política, la aridez del terreno así forjado lo obliga menos de veinte años después a una rectificación.

Hasta antes de ese momento, el "régimen de la revolución" no parece mostrar problema alguno para contar con el reconocimiento y apoyo de la sociedad, afinado ya su marco corporativo institucional con la supresión del sector militar del partido y la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). En efecto, las organizaciones obreras y campesinas edificadas durante el cardenismo, están ya firmemente asentadas y bajo control estatal. Así, la única tarea aún pendiente es la eliminación de los ímpetus levantiscos de la disidencia burocrática, meta que se alcanzará paulatinamente con

la introducción de ajustes sucesivos en el ámbito electoral.¹⁸

Dado este paso y sin reservas ya sobre la estabilidad política del país, la relación con los Estados Unidos adquiere un perfil bastante amistoso, reforzado por los lazos establecidos durante la última conflagración mundial. A ello se suma la existencia de excedentes de capital importantes en el mercado mundial, lo que hace más fluida su llegada al país a fin de apuntalar el proyecto de industrialización impulsado por el gobierno como meta prioritaria.¹⁹

Después el panorama será distinto. Los movimientos sociales con que finalizan los cincuenta y la manifiesta inexistencia de pluralismo en los foros legislativos, hacen urgente la introducción de una nueva lógica electoral en el manejo de los

¹⁸ Con la reforma electoral de 1946 se inicia el proceso tendiente a cortar la disidencia burocrática surgida por motivos sucesorios. Entre sus disposiciones, introduce el requisito de registro obligatorio y cobertura nacional para los partidos políticos, al tiempo que encarga la administración de los comicios a las autoridades. Para cumplir el primer aspecto, se reclama la comprobación de 30,000 asociados en la República, y una presencia de cuando menos mil en por lo menos dos terceras partes de las Entidades Federativas. La ley de 1954 incrementa esta exigencia hasta 75,000 miembros, y establece como patrón de distribución la presencia de 2,500 en cada uno, cuando menos de las dos terceras partes de los estados. García Orozco, A., LEGISLACION ELECTORAL MEXICANA, 1812-1977, México, Ed. CFE, 1978, pp. 336 y 430.

¹⁹ Según Lorenzo Meyer, la inversión extranjera, norteamericana en un 80%, pasa de 566 millones de dolares en 1950 a 1,081 diez años más tarde. Ver, "Veinticinco años de política mexicana", en COMERCIO EXTERIOR, Vol. 25, No. 12, diciembre de 1975, p. 1334. También ver, Wionczek, M., "La inversión extranjera privada en México", en Solís, L., (compilador) LA ECONOMÍA MEXICANA, II. POLÍTICA Y DESARROLLO, México, FCE, 1978, p. 237.

conflictos. A este respecto, cabe destacar tres sucesos que holgadamente abonan el terreno para el cambio. Primero, el violento desenlace de la huelga ferrocarrilera de 1958, precedida por pugnas en sindicatos como el de carteros, telegrafistas, telefonistas, petroleros y electricistas. Segundo, la negativa de Acción Nacional a participar en los trabajos de la Cámara de Diputados por las irregularidades del proceso electoral de ese mismo año.²⁰ Por último, la corrosiva crítica dirigida desde Norteamérica al sistema político mexicano por el apoyo del entonces Presidente Adolfo López Mateos a la Revolución Cubana.²¹

Aún bajo los efectos del llamado "milagro mexicano", no obstante, la situación económica con que se abre la década de los sesenta despeja convenientemente el camino para la introducción de una reforma política orientada al fortalecimiento de las minorías en la Legislatura.²² Se trata, entre otras cosas, de apuntalar la legitimación del régimen mediante la incorporación de un nuevo

²⁰ Su Consejo Nacional ordena así a los cinco representantes electos no presentarse en el recinto, orden acatada, por cierto, sólo parcialmente.

²¹ Se le critica por la presencia de un partido excesivamente dominante y opuesto a cualquier competencia de orden democrático. Razon por la que el régimen en el poder es calificado como autoritario, similar desde su concepción al establecido en Cuba.

²² Durante esta etapa, la tasa de crecimiento es de más del 6 por ciento, mientras que la de la producción manufacturera se eleva a 8 por ciento al año. Situación posible, entre otras cosas, por el férreo control gubernamental sobre las organizaciones obreras, después de las fallidas experiencias con que se cierra la década anterior. Hansen, R. D., LA POLITICA DEL DESARROLLO MEXICANO, México, S. XXI, 1976, p. 57 y ss.

formato de representación política, capaz de cubrir las deficiencias del modelo corporativo en el manejo de los cambios operados en la estructura social por la modernización del país. Junto al desgaste institucional para manejar las relaciones con los sectores populares, preocupa también el descontento de las capas medias de la población, cuya presencia aumenta de manera acelerada, y para el cual el corporativismo que sirve de base social al sistema político mexicano, carece de canales de comunicación apropiados.²³

A pesar de este desajuste, no se considera, empero, que este arreglo político muestre todavía grandes deterioros, situación que permite que las composturas sean apenas menores. A la sazón, el presidencialismo y el partido gubernamental funcionan todavía en forma adecuada. No ha experimentado el primero aún el brutal desprestigio de futuras administraciones profundamente cuestionadas, ni ha exhibido el segundo su total incompetencia para moverse en la escena política sin el apoyo evidente del aparato estatal.

²³ Desde la perspectiva sistémica --ligada a un esquema normativo pluralista de representación política-- el corporativismo se evalúa a partir de su contribución en la reducción de la complejidad y la inestabilidad social. Las configuraciones de tipo corporativo permanecerán o no, en tanto operen como mecanismos eficaces de canalización y filtro de demandas funcionales y contribuyan en la vertebración del consenso requerido para la perduración del sistema. Robotnikof, N. "Corporativismo y democracia: una relación difícil", en RELACIONES CORPORATIVAS EN UN PERIODO DE TRANSICION, op. cit., p. 31.

Sin ocultar su tibieza, las enmiendas de 1963 inauguran una nueva fase en la vida política de México con la incorporación de singulares reacomodos en el campo electoral y parlamentario. A partir de este momento comienza la liberalización del sistema político en aras de reestablecer su equilibrio.²⁴ Por primera vez se reconoce constitucionalmente la existencia de organizaciones partidistas en el país al tiempo que se les designa como instituciones necesarias para promover la participación ciudadana en la esfera pública. Asimismo, se les nombra corresponsables en la integración de la representación nacional.²⁵ Con reformas a los Art. 54 y 63 constitucionales se crean los "diputados de partido", asegurando cinco puestos al partido que reúna por lo menos 2.5% de la votación nacional, más uno extra por cada .5% hasta llegar a un máximo de 10%. Con la acotación de que aquel que obtenga 20 curules por mayoría relativa perderá todo derecho a este tipo de asignación.

²⁴ Esta opinión es compartida por Soledad Loeza quien sostiene que México cuenta con una experiencia aperturista de más de veinte años, cuyo éxito, por cierto, le ha permitido al régimen postergar una verdadera democratización del país. Ver, "La incertidumbre política mexicana", en NEXOS, México, Año 16, Vol. XVI, Num. 186, junio de 1993, p.48.

²⁵ La constitucionalización de los partidos políticos en el mundo se abre camino en tiempos muy diversos. Este paso significa la repulsa a los regímenes que los han puesto al margen de la vida pública, o que abiertamente justifican el monopolio estatal de uno de ellos. Ver García Pelayo, M., EL ESTADO DE PARTIDOS, Madrid, Alianza Ed., 1986, p.49. En México, este tema se abordó en la reforma electoral de 1963 al Art. 63 Constitucional. Aunque ello significa un avance importante, la medida se hace acompañar de sanciones jurídicas para los partidos que se nieguen a desempeñar los cargos de elección popular obtenidos por sus miembros.

El proceso electoral adquiere así los rasgos de un sistema mixto, configurado en parte por escrutinio de mayoría dominante, y en parte, por esta variante de la representación proporcional. Este principio, cabe advertir, se juzga todavía inadecuado al corresponder --de acuerdo a las consideraciones expuestas en la introducción de la iniciativa-- a países integrados por grupos minoritarios y fragmentados, caso distinto al mosaico social de México. Se trata, según discurre el diputado Jesús Reyes Heróles, miembro de la XLV Legislatura de adoptar "una solución mexicana para un problema mexicano". No obstante, reconoce, "la verdadera plenitud del poder político demanda casi por igual la existencia de quienes lo apoyen y de quienes responsablemente se le opongan".²⁶

La actitud del régimen se hace así más abierta a los opositores, sin omitir por ello, empero, su inherente rechazo a cualquier tipo de competencia que pueda amenazar la concentración de poder que sirve de base al funcionamiento del sistema. En consecuencia, se apoya su participación electoral y se estimula su presencia en el proceso legislativo, a condición, desde luego, de que su desempeño se desarrolle bajo las reglas del sistema.

²⁶ DIARIO DE LOS DEBATES, (en adelante D.D.) 26 de diciembre de 1962, p. 9.

Para este momento, sin embargo, el amplio dominio del partido gubernamental en las Cámaras del Congreso ha generado ya entre sus representantes el sentimiento de ser los únicos depositarios de la razón parlamentaria, además de su incuestionable derecho a ejercer el control absoluto sobre la institución. Este hecho se corrobora en su axiomática identificación como "la mayoría", y en el bloqueo sistemático de los esfuerzos de los "diputados de partido" por recibir el mismo tratamiento que los elegidos por el sistema de mayoría relativa.²⁷

Después de cuatro Legislaturas, el desgaste del incentivo electoral de esta figura para reforzar la representación ciudadana se hace evidente.²⁸ Al no dar acceso a nuevos protagonistas escasamente se consigue romper las inercias autoritarias con que se desarrolla el trabajo parlamentario, ni legitimar sus resultados.²⁹ Su máximo deterioro se observa al final de la gestión de Luis Echeverría al quedar ambas Cámaras del Congreso sepultadas bajo su fuerte personalidad. Así, antes de que su administración termine, las críticas por la evidente

²⁷ El concepto de "la mayoría" se transforma en una figura estática o congelada que excluye la posible constitución de otra mayoría en la Legislatura.

²⁸ Solo AN cubre los mínimos demandados por la ley para tener derecho a la asignación de diputados de partido. El PPS y el PARM, por su parte, quedan expuestos a la voluntad de las autoridades gubernamentales para interpretar el espíritu de la ley a fin de contar con representantes de esta calidad en la Cámara de Diputados.

²⁹ El surgimiento de la guerrilla rural y urbana durante la década de los setentas es también signo inequívoco del rechazo de la legalidad ofrecida por el régimen a la ciudadanía.

subordinación de la legislatura ante el Ejecutivo son ya incontenibles por el descontento general debido al deterioro del modelo económico vigente.³⁰

La crisis política alcanza su punto más alto en 1976, cuando la administración echeverrista se ve obligada a devaluar la moneda con devastadoras consecuencias sobre el gasto público y el presupuesto destinado al sector social. El panorama se nubla aún más por la falta de confianza hacia el gobierno aducida por el sector empresarial, una vez que ello dificulta cualquier posibilidad de poner en marcha acciones concertadas.³¹

Por otra parte, para esos años el proceso de descampesinación e incorporación de este núcleo de la población al trabajo asalariado refuerza la proliferación de movimientos rurales y urbanos bien definidos. En el campo laboral se hace más nutrida la aparición de movilizaciones obreras con reclamos salariales,

³⁰ El patrón de acumulación adoptado durante la etapa del llamado "Desarrollo Estabilizador", llega finalmente a su término en los primeros años de la década de los setenta, después de un proceso de desgaste iniciado en el segundo lustro de la anterior. Su agotamiento se debe no sólo a causas internas, sino también a la crisis experimentada a nivel mundial por las economías centrales, con consecuencias mucho más devastadoras en los países periféricos. González Casanova, P., y Florescano E., (Coord.) MEXICO, HOY, México, S.XXI, 1979.

³¹ El aumento de los precios de los productos nacionales en relación con la disminución del salario real de los trabajadores reduce aún más sus posibilidades de consumo, con lo que la contracción del mercado interno se acentúa. Ello obliga a observar al mercado externo como la única salida viable a la crisis, aún a costa del consumo nacional. Ibidem. pp.49-94.

pero también en demanda de independencia sindical.³²

El sexenio Lópezportillista despega con el intento de neutralizar la insurgencia de diversos segmentos de la población. Su preocupación incluye en forma prioritaria el reforzamiento de la legitimidad del régimen y, consecuentemente, la de su administración. En tales condiciones, sin embargo, los ajustes exigidos demandan una mayor profundidad que los incorporados al sistema político en 1963.

Con la misma lógica de liberalización inaugurada años atrás, se recurre nuevamente al fortalecimiento de la imagen de la Legislatura como parte de la reforma política de 1977. Se trata de presentarlo como una institución capaz de garantizar un Ejecutivo más mesurado. En efecto, frente a los inocultables excesos del presidencialismo, se reconoce la necesidad de moderar sus intervenciones. Ante este panorama, atrás queda el recurso de seguir manteniendo una estrecha regulación electoral sobre las organizaciones partidistas con acceso a la Legislatura, pero también la posibilidad de manejar a la institución bajo las normas de una débil oposición partidista, tanto en número como en beligerancia.

³² Ibid., pp. 108-151. En el sector laboral destacan las luchas escenificadas por los electricistas de la Corriente Democrática del SUTERM, encabezados por Rafael Galván, y las que tienen raíces en el sindicalismo universitario. Ver además, León, S., y Pérez Gaxmán, DE FUERZAS POLÍTICAS Y PARTIDOS POLÍTICOS, México, Plaza y Valdés, 1988, p.110.

La Cámara de Diputados se apresta entonces a adaptarse a sus nuevas tareas. Entre ellas, la de fungir más abiertamente como uno de los mecanismos privilegiados para la integración política de núcleos resistentes al gobierno. Con la apertura del Congreso a un número significativo de corrientes, la confrontación deja el terreno de lo imprevisto y se traslada al institucional. Sujetos los contendientes en terreno electoral y parlamentario a reglas de juego prefijadas y favorables al régimen, la amenaza contra la estabilidad social se aminora en parte, al tiempo que las posibilidades de permanencia del sistema político mexicano se ven reforzadas en forma considerable.

Tales serán los objetivos de la Legislatura a partir de su L versión (1976-1978) al resaltar el comienzo de una nueva época de racionalidad en las actividades gubernamentales, y un más armónico equilibrio de poderes. Se cierra así un capítulo en la vida política del país, de leves desafíos y leves soluciones, para dar paso a la incorporación de fórmulas más acordes a la complejidad de la sociedad mexicana, y a los retos impuestos por la modernidad al orden político vigente.

3. EL PROCESO DE INSERCIÓN DE LA LEGISLATURA EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.

3.1 Un régimen presidencial de nuevo cuño.

La historia moderna de nuestro Legislativo, la de su articulación en el sistema político mexicano actual, se inicia en 1917 con el replanteamiento del orden jurídico-constitucional que da respuesta a algunos de los compromisos sociales de la Revolución. De estos acuerdos se desprende el agudo desequilibrio que habrán de mostrar los poderes de la federación como una exigencia del nuevo pacto nacional.

Desde los debates del Constituyente de Querétaro se observa la intención de apuntalar la rama ejecutiva a costa de reducir las facultades asignadas a las otras dos. En el caso de la legislatura, la presunción de una amenaza siempre latente de su parte contra el nuevo Estado que se busca construir, sirve de base para justificar la limitación de sus prerrogativas constitucionales con mucho más energía que en experiencias

anteriores.¹

Los episodios de luchas intestinas, gobiernos endebles o dictaduras personales en la historia del país, atribuidos a un orden legal extremadamente favorable al Congreso, pesan sobremanera en los juicios de sus integrantes.² Más aún, se le señala como el culpable del todavía reciente golpe de Estado contra el gobierno de Francisco I. Madero, por el permanente

¹ DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE, 1916-1917, Tomo II, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985. No se ahorran por ello observaciones sobre las posibilidades de abuso de la institución o sobre su tendencia a romper el equilibrio entre los poderes propios de una República representativa. Ver, por ejemplo, discusión Art. 66, 67, pp.138, 169, 171. Por otra parte, en opinión de connotados juristas, la Constitución de 1857, y aún otras prescripciones con el mismo carácter y ligadas a gobiernos centralistas, son menos parcas con el Congreso de la Unión que la de 1917. Ver LA CONSTITUCIÓN COMENTADA, México, UNAM, 1985.

² Desde el principio de nuestra vida independiente, el Congreso acumula incriminaciones en su contra. Se le responsabiliza por la muerte de Morelos, y más adelante, Alamán y Juárez lo acusan de ser el causante de la inestabilidad política que se observa en el país. Ver sobre esta etapa, por ejemplo, Guzmán, L., "El sistema de dos cámaras y sus consecuencias", en ESTUDIOS PARLAMENTARIOS, No. 2, México, Centro de Estudios Parlamentarios Cambio XXI Fundación Mexicana, A.C., Agosto-noviembre de 1992. En la actualidad, esta opinión es aún compartida por algunos estudiosos, entre ellos, Antonio Martínez Báez. En contraste, Enrique Sánchez Bringas y Sergio Gutiérrez Salazar juzgan que la necesidad de contener a la Legislatura corresponde a otras épocas y a dinámicas del poder político diferentes a las de nuestro país. Ver los textos de estos tres autores en POLITICA Y PROCESO LEGISLATIVOS, México, M.A. Porrúa, 1985, p. 121, 140, 150.

antagonismo entre ambos.³ En estos argumentos sobre todo cimienta Carranza su demanda de mayores facultades para el Poder Ejecutivo a los encargados de dar cuerpo al nuevo Pacto Constitucional, y en ellos se apoyan también sus personeros para lograr el pronunciamiento final de la asamblea en favor de un gobierno fuerte.

El temor de provocar un desbalance de signo contrario por su excesivo fortalecimiento, sin embargo, no desaparece nunca durante el debate de los legisladores para cumplir con su encomienda. Esto queda bien ilustrado con la polémica que precede la aprobación del artículo 67, relativo a la definición de la instancia facultada para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.⁴

³ Sobre la falta de matiz de estas acusaciones ver el libro de Josefina Mac Gregor, LA XXVI LEGISLATURA, UN EPISODIO EN LA HISTORIA LEGISLATIVA DE MEXICO, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1983. Entre otras cuestiones, cabe señalar que el gobierno de Madero se inicia con una legislatura integrada en el porfiriato, y sólo dispone de un nuevo cuerpo en los últimos cinco meses de su fúlgido mandato. Por otra parte, cabe recordar que la XXVI Legislatura, elegida ya en pleno gobierno maderista, como dijera uno de sus integrantes es la primera asamblea libre "después de 35 años de gilencio y sumisión nacional".

⁴ De una parte se reclama esta atribución para el Ejecutivo destacaron la necesidad de dotarlo con plena libertad de acción. De la otra, se apunta la obligación de no retirar esta potestad al Congreso a fin de asegurar su vigilancia sobre el gobierno y evitar violaciones graves a la Constitución. Finalmente se impone el criterio de los primeros, pero sin un consenso pleno en la asamblea. En el paquete de cinco artículos en que se incluye la votación del 69, sólo éste y el 72 no logran la unanimidad. El segundo es aprobado por 149 a favor y uno en contra, mientras que el 69 sólo logra 111 votos a favor y 39 en contra. CONGRESO CONSTITUYENTE, 1916-1917, op. cit., pp. 381-386 y 389.

No pasa desapercibido para un buen número de parlamentarios el afán con que se persigue la construcción de un Ejecutivo ominímodo por estar acompañado de un Legislativo extremadamente débil. Así se confirma al legislarse para reducir la duración de su período de sesiones (Art.65), y promover la intervención presidencial en caso de disputa entre las Cámaras con respecto a la fecha de terminación del este plazo (Art. 66), o su lugar de residencia (Art.68). Pero también en buena medida al hacerlo intervenir de diferentes maneras en el proceso legislativo.⁵

⁵ La intención del Constituyente de apuntalar la intervención presidencial en la función legislativa es clara. Al respecto se asienta durante el debate que "en la confección de las leyes siempre se ha dado al Ejecutivo una intervención más o menos directa, más o menos enérgica; pero siempre encaminada a dar a uno de los más altos representantes de la nación un papel importante en asuntos tan interesantes como es el de la materia legislativa, pues siempre está en aptitud de conocer intereses vitales que tiene la imprescindible necesidad de vigilar, y considerar otros puntos de vista que pueden haber pasado desapercibidos a las Cámaras legisladoras." Ibid., p.312. Jorge Carpizo señala en su libro EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO los tres actos en los que el Constituyente de 1917 hace intervenir al presidente en la formación de las leyes: derecho de iniciativa (art.71), derecho de veto (Art.72 inciso c), y promulgación o publicación de la ley (Art.72, inciso a). Asimismo señala los casos en que este poder recibió facultades legislativas del Constituyente: en situaciones de emergencia (Art. 29), para dictar medidas de salubridad (Art.73, fracc.X), y en ejercicio de su facultad reglamentaria (Art.89, fracc I). Op. cit., México, S. XXI., pp. 82-108.

Su desconfianza, pronto se verá, no es equivocada. Apenas una semana después de haber entrado en vigor la Carta Constitucional, Carranza obtiene del Congreso facultades legislativas en el ramo de Hacienda, mismas que ejerce con omisión absoluta de las formalidades previstas en el Art. 49 constitucional.⁶

Comprobado sin demora el resultado de extender las atribuciones del Ejecutivo en éste, pero también en otros campos, apenas transcurridos unos meses de esta experiencia se reiteran los intentos de varios legisladores para contener su desmesura. Con tal propósito, puesto en marcha el primer Congreso ordinario, el pleno conoce un proyecto signado por media centena de diputados a fin de abandonar el régimen presidencial y transitar hacia uno parlamentario.⁷

⁶ Esta delegación es aprobada por la Cámara de Diputados el 10. de mayo de 1917. El Senado se niega a ratificarla el 3 de mayo, aunque finalmente la suscribe el día 8 con la resistencia de algunos legisladores y la introducción de varias restricciones. Tena Ramírez, F., DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, México, Ed. Porrúa, 1985, p.241. Con este acto se sienta el grave precedente utilizado por todos los Ejecutivos hasta 1938 de legislar en tiempos de paz y en cualquier materia. Carpizo, J., op. cit., p.102.

⁷ En ella propone la reforma de 35 artículos constitucionales. DIARIO DE LOS DEBATES, 30 de diciembre de 1917. Ya antes, cabe aclarar, se había presentado un proyecto con similar objetivo en las discusiones del Constituyente. Ruiz Massieu, F., "Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión", en POLITICA Y PROCESO LEGISLATIVO, México, Miguel Angel Porrúa, 1985, p.77.

Nada extraño tiene que de este cuerpo, se apunta en su exposición de motivos, "integrado en sus cuatro quintas partes por elementos jóvenes y, por ende, radicales y progresistas, haya surgido la tan esperada iniciativa de cambiar el régimen presidencial que han venido consagrando nuestras constituciones y que últimamente no sólo ha ratificado la de 1917, sino que agregó a aquel viejo sistema nuevos elementos de conservación y poder".⁸

No se entienden las razones por las que el Constituyente de Querétaro, integrado por revolucionarios "cuya sola tendencia se suponía ser la de encauzar a la nación por los nuevos senderos fijados por las ideas políticas modernas", acepta la consolidación y el fortalecimiento de un régimen presidencial, y rechaza en cambio la idea parlamentaria, "resultado racional y lógico de la evolución política de los pueblos y eficacísimo remedio a nuestro revolucionarismo crónico".⁹

⁸ Este proyecto es signado por 53 diputados. En él destaca las previsiones para el nombramiento del Ejecutivo por un Consejo de Ministros y su obligatoriedad de pertenecer al parlamento. Asimismo se contempla el establecimiento de la moción de censura y el derecho de los parlamentarios de interpelar a cualquier miembro del Gabinete. Ver "Iniciativa para Implantar un Sistema Parlamentario en México", en ESTUDIOS PARLAMENTARIOS, No. 2, México, Centro de Estudios Parlamentarios, Cambio XXI Fundación Mexicana, A.C., Agosto-noviembre de 1922, pp. 141-185.

⁹ Entre sus signantes destaca Adán Sáenz y Jacinto B. Trevino. Ruiz Massieu, F., op. cit., p. 77. La inquietud sobre el tema está tan viva que en el Congreso se provocan frecuentes tergiversaciones sobre la naturaleza del régimen político mexicano. Ello motiva que en 1918 se publique un texto sobre el parlamentarismo inglés, cuyo autor considera impostergable la tarea de arrojar nueva luz sobre el tema con el estudio de la experiencia Británica. Ver, Cruz, M., LA EVOLUCION DEL PARLAMENTARISMO EN INGLATERRA, México, Imprenta Franco-Mexicana, 1918.

A pesar del amplio apoyo con que cuenta la iniciativa, ésta es desechada, acto con el que se confirma la conveniencia de mantener el esquema presidencial para llevar a la práctica los mandatos de la Revolución.¹⁰ Tal desenlace, sin embargo, apenas logra satisfacer las expectativas de un buen número de miembros de "la familia revolucionaria", lo que motivará que el tema reaparezca a la menor oportunidad.

De esta suerte, Alvaro Obregón, en forma por demás paradójica, cita en 1921 a un período extraordinario de sesiones para devolver precisamente la facultad de convocatoria a la Comisión Permanente. Su proyecto se fundamenta en el propósito de corregir "el absolutismo mal disfrazado de la Constitución de 1917", al otorgar esta prerrogativa al Ejecutivo. Asimismo, se afirma su interés en dotar al cuerpo legislativo de la autonomía que en la mayor parte de las constituciones modernas se le concede a fin de evitar que su acción se supedita a la voluntad o

¹⁰ Este juicio se debe a que el modelo presidencial permite una mayor concentración de poder por ostentar un ejecutivo unitario, además de una clara demarcación de facultades entre los distintos poderes, lo que da mayor autonomía al gobierno. Por otra parte, cabe recordar, con el régimen presidencial se pretende evitar el absolutismo de los cuerpos representativos, no del Ejecutivo. El legislativo dejado a su propio albedrío, dice Woodrow Wilson, es una amenaza al orden constitucional, hecho que reclama la intervención del Poder Ejecutivo para poner coto a esa posible desviación. Ver de ese autor, "Congressional Government", en REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA, No. 42, México, INAP, abril-junio 1980, p. 106

a los caprichos presidenciales.¹¹

Con este antecedente como telón de fondo, el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), a la sazón mayoritario en el Congreso, presenta una iniciativa de reformas constitucionales ante el pleno para promover una vez más la mudanza a un régimen parlamentario. Entre otras medidas, el proyecto contempla el traslado del control presupuestario de varios Departamentos y Secretarías de Estado a las Cámaras del Congreso, a las que encarga también la selección de los miembros del gabinete, mediante la presentación de una lista de tres nombres por el Ejecutivo.¹² Puesto el caudillo en dificultades ante la amenaza interpuesta por estas restricciones, el asunto será solucionado en su favor al evitar que la propuesta encuentre apoyo suficiente en el Congreso. Su acuerdo previo con varios diputados de otros partidos, por cierto, será definitivo en este desenlace.¹³

¹¹ La falta de homogeneidad en el grupo gobernante y su expresión en las Cámaras hará que la aprobación de esta reforma tome dos años. Martínez Baez, "La dinámica legislativa", en POLITICA Y PROCESO LEGISLATIVOS, op. cit., pgs. 128, 132-133. El autor apunta que el 20 de noviembre de 1920, Obregón turna una carta a la Cámara de Diputados exponiendo su proyecto de reformas con este propósito. El 18 de enero de 1921, ya en ejercicio de su mandato, expide el decreto para convocar a sesiones extraordinarias, mismas que tendrán lugar a partir del 7 de febrero. (Citado de LOS PRESIDENTES DE MEXICO ANTE LA NACION, tomo III, p.423, 2a. col.)

¹² Ver Dulles, J. F., AYER EN MEXICO, México, FCE, 1977, p.124.

¹³ Ver Garrido, L.J., EL PARTIDO DE LA REVOLUCION INSTITUCIONALIZADA, México, S.XXI, 1982, p.47. El autor da como fecha de esta iniciativa el 21 de noviembre de 1921. Constituidos en Bloque Social Demócrata, el Partido Nacional Cooperatista, el Laborista Mexicano y el Nacional Agrarista, presentaron un frente común, por cierto bastante efímero, en contra del proyecto.

No desechada totalmente la idea de poner coto a los desbordamientos del Ejecutivo y después de hondas controversias, sin embargo, los diputados de la XXX Legislatura logran por única vez en 1923 la expedición de los presupuestos fiscales de la federación. En esta ocasión, la medida será posible por el control temporal que ejerce el Partido Nacional Cooperativista sobre la mayoría de la Cámara de Diputados por su alianza con otras organizaciones.¹⁴

Por último, la insistencia en implantar un régimen parlamentario volverá a ser enarbolada nuevamente por otro de los grupos que se disputan las riendas del gobierno con la idea de corregir su curso. En efecto, el Partido Nacional Antireeleccionista incorpora esta propuesta en 1929 como parte de su plataforma en la campaña presidencial de José Vasconcelos. Con la derrota del

¹⁴ Garrido, L.J., op. cit., p.48. Sabedor de la escasa efectividad de la división de poderes en nuestro país, Lázaro Cardenas introducirá en 1938 una reforma para tratar de reestablecer su vigencia mediante el recurso de acotar más las facultades legislativas del Ejecutivo. Curiosamente, como se verá más adelante, esta decisión se registra cuando el presidencialismo está ya en vías de afianzarse definitivamente, lo que hace suponer el interés del expresidente en rescatar el control jurídico de la legislatura sobre las actividades del gobierno. A juicio de Felipe Tena Ramirez, no obstante, a pesar de que desde 1945 no se ha dado ningún caso de delegación, esta reforma no ha logrado todavía traducirse en un mecanismo efectivo para este propósito. Op. cit., pp.242-244. También sobre este tema de Garrido, J.L., op. cit., pp. 185-186.

movimiento acaudillado por este personaje, sin embargo, el proyecto de sujetar al Ejecutivo a un control de tipo parlamentario quedará definitivamente archivado.¹⁵

3.2 Hacia la total concentración de poder.

El afianzamiento del presidencialismo, cabe aclarar, no exige sólo la existencia de un marco jurídico tendiente a aumentar las facultades legales del Poder Ejecutivo, ni aun cuando con esto se rompa el equilibrio entre sus contrapartes y el primero quede formalmente en situación de eludir cualquier limitación a sus acciones.

La intensa concentración de funciones en manos del Ejecutivo que el presidencialismo estimula, reclama además de ciertas condiciones materiales para su desarrollo. Entre ellas, la posibilidad de establecer un poder suficientemente cohesionado, ausente de disputas. De ahí que antes de verlo prosperar como eje del sistema político mexicano, haya que poner fin a los frecuentes desgajamientos de facciones que ilustran el inicio de

¹⁵ Lajous, A., LOS ORIGENES DEL PARTIDO UNICO EN MEXICO, México, UNAM, 1981, p.77.

nuestra vida posrevolucionaria. Mientras esto no ocurra, el nuevo esquema encontrará grandes dificultades para alcanzar su propia consolidación.

Sometidos a la lógica de un poder estatal difusamente fragmentado, al término de la Revolución los recintos legislativos se desenvuelven como una arena más para desahogar las controversias entre los círculos políticos en que se encuentra dividido el país. De esta suerte, la dinámica parlamentaria se desenvuelve sin el menor concierto y, en ocasiones, aun sin la formalidad que el proceso legislativo demandaría en cualquier parte.¹⁶

Así las cosas, aunque la presencia del legislativo en el lapso 1917-1929 es de gran vitalidad, la sombra del ejército y la pulverización de las fuerzas que en él se manifiestan le restan contundencia a su participación en el proceso político como un conjunto articulado. Más que como representante de la sociedad o

¹⁶ El Diario de los Debates de la Cámara de Diputados desde la XXVII Legislatura hasta la XXXIV en que aparece el PNR, apenas registra la filiación partidista de los oradores que abordan la tribuna, y cuando lo hace, corrobora el fraccionamiento existente por el número de partidos representados. Molinar Horcasitas, por otro lado, opina que habría que reevaluar el papel de los partidos parlamentarios que dominan ese periodo, ya que por lo regular se omite su independencia del Ejecutivo, y su contribución en la existencia de un Legislativo mucho más autónomo y plural que en experiencias posteriores. Ver EL TIEMPO DE LA LEGITIMIDAD, México, Cal y Arena, 1991, p. 20-21.

un contrapeso al Ejecutivo, el cuerpo legislativo figura en esta etapa como un instrumento adicional de las camarillas que compiten por manejar las riendas del Estado.¹⁷

Se trata de un órgano incapaz de racionalizar o poner coto a los abusos de la burocracia, y que en cambio actúa como un factor que tensa aún más la muy difícil tarea de mantener la estabilidad del país, puesta a prueba por frecuentes asonadas militares. El sentido de sus acciones depende así en gran medida del núcleo que controla la mayoría de la curules, no siempre, por cierto, coincidente en intereses con el Ejecutivo.

Al principio de su administración, Alvaro Obregón encara una situación de este tipo en el Congreso. Ante la oposición sistemática a sus proyectos legislativos del Partido Liberal Constitucionalista, mayoritario en ambas cámaras, el presidente se ve obligado a buscar alianzas con otras organizaciones dentro y fuera de la institución. El asesinato del Senador Field Jurado atribuido a la CROM, es sólo el epílogo a la resistencia de este grupo a aprobar los Acuerdos de Bucareli, necesarios, se recordará, para lograr el reconocimiento de los Estados Unidos a

¹⁷ El Congreso era uno de los espacios privilegiados de la lucha política entre la diarquía que domina la etapa y los poderes locales, pendiente aún la consolidación del poder central encarnado en la federación. Molinar Horcasitas, *Ibid.* p. 20-21.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

-79-

su gobierno.¹⁸

Terminada su gestión gubernamental, este mismo personaje, presente en todos los escenarios políticos del país hasta su muerte, buscará influir en la legislatura para ocupar una vez más la titularidad del Ejecutivo. Primero, en 1925, con la introducción por parte de sus seguidores de una enmienda a la Constitución, en aquellos artículos que obstaculizan su reelección. Con mejor fortuna, en 1926, luego de lograr diversos realineamientos entre los parlamentarios, hasta sumar el apoyo requerido para llevar a cabo su propósito.¹⁹

Frustrada las esperanzas de los obregonistas por la desaparición de su líder, la tribuna parlamentaria se constituirá en el espacio privilegiado para negociar su apoyo al encumbramiento del callismo. Antes, el Bloque Revolucionario Obregonista, con mayoría en la Cámara de Diputados, tendrá que ser depurado y su dirigente, el diputado Ricardo Topete, removido de su cargo por oponerse a los acuerdos entre los integrantes de este grupo, y el todavía Presidente Calles y algunas de las cabezas más

¹⁸ Ver Garrido, L.J., EL PARTIDO DE LA REVOLUCION INSTITUCIONALIZADA, México, S. XXI, 1982, p.46 y Carr, B., EL MOVIMIENTO OBRERO Y LA POLITICA EN MEXICO, México, ERA, 1981, p.138.

¹⁹ Medín, T., EL MINIMATO PRESIDENCIAL; HISTORIA POLITICA DEL MAXIMATO, México, ERA, 1982, p. 23, y Loyola, R., "Portes Gil: Una elección conciliatoria", en Martínez Assad, C., (coord.) LA SUCESION PRESIDENCIAL EN MEXICO, México, Nueva Imagen - UNAM, 1981, pp. 31-33.

importantes del ejército.²⁰

Ya sin mayor obstrucción de los integrantes de la legislatura, Emilio Portes Gil será designado como presidente provisional del país, para salvar así la grave crisis abierta por la súbita muerte de Obregón. Asegurada la sucesión presidencial, el "régimen de la revolución" logrará permanecer en el poder en un contexto de intereses enfrentados.

En este contexto pronuncia Elías Calles su histórico discurso ante la XXXIII Legislatura a efecto de advertir a aquellas figuras con intención de reemplazar al caudillo, sobre la necesidad de inaugurar una nueva etapa en la vida institucional de México.²¹ Se trata ante todo, dirá, de comenzar el tránsito hacia fórmulas que eviten los efectos disruptivos de la fragmentación del clan "revolucionario" mediante su unificación y asentamiento.

²⁰ Para lograrlo, se promoverá entre los integrantes de este grupo el desconocimiento de su autoridad. El método para lograr este propósito nunca será totalmente aclarado. Sin embargo, en el Diario de la Cámara constan los reclamos del diputado Manrique al Diputado Marte R. Gómez por las amenazas que precedieron este episodio. Lajous, A., LOS ORIGENES DEL PARTIDO UNICO EN MEXICO, México, UNAM, 1981, pp.27-29. Ver también Garrido, L.J., op. cit., pp. 49-50.

²¹ Meyer, L., "Los inicios de la Institucionalización", en HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA, tomo 12, México, Col. de Méx., 1980, p.26. También Garrido, L.J., op. cit., p.64.

La solución a este reto será el establecimiento de un partido capaz de congregarse a todas sus fracciones. Antes de conseguir el éxito del proyecto, empero, habrá que librar duras batallas tendientes a vencer el impulso centrifugo de diversas camarillas, resistentes a subordinarse a la nueva organización. Entre ellas, desde luego, la de su propio inspirador, renuente a no hacer de ésta un instrumento para su propio beneficio.

Mientras dura el período del "Maximato" y como signo de la persistencia del caciquismo, las convulsiones en el Congreso son frecuentes. Todavía tiene vigencia entre algunos legisladores la idea de que la institución debe mantener su independencia del partido. Situación similar, por otra parte, vive el ejército, sujeto a la misma lógica. De ahí que éste se juegue su última carta para permanecer como una institución autónoma al impulso unificador del callismo con el levantamiento escobarista.²²

El Ejecutivo, conviene señalar, no figura aún como el eje central del sistema político al quedar su autoridad bloqueada por el General Calles por medio de su control sobre el partido. Basta recordar en esta etapa las condiciones de debilidad en que sus ocupantes asumen la titularidad del cargo.

²² Este movimiento, se recordará, arrastra tras de sí a casi una tercera parte de sus miembros, además de dar lugar al desafuero de 52 diputados y cuatro senadores por su público apoyo a esta causa. Garrido, L.J., op. cit., pp. 95, 111.

De esta suerte, la confrontación entre el PNR y Pascual Ortiz Rubio ventilada en la XXXIV Legislatura es expresión de la nutrida presencia de camarillas en su seno, inclinadas en uno u otro sentido según su cercanía con el callismo.²³ Identificados los grupos, en el bloque de los "blancos" se alinean aquellos deseosos de terminar con la influencia del expresidente. En el de los "rojos", por el contrario, se manifiestan los parlamentarios reacios a aceptar la dirección del nuevo Ejecutivo sobre el partido. Tras varias embestidas en las que se hace uso de todo tipo de recursos, la disputa se resuelve con la victoria de los últimos, que será también la del poder concentrado por el callismo.²⁴

Como resultado de esa experiencia, vale la pena señalar, el Comité Ejecutivo Nacional del PRN expedirá un reglamento para encuadrar la actuación de sus legisladores. Con él, las cámaras del Congreso comenzarán a dejar de fungir como espacios para hacer públicas las pugnas internas del clan "de la Revolución", pasando esta tarea al partido.²⁵

²³ Lajous, A., Op. cit. pp. 115-147 y Garrido, L.J., op. cit., p. 122.

²⁴ El conflicto estalla a raíz de la integración de la Comisión Permanente y la Comisión Instaladora por la posición estratégica de estos puestos para entablar negociaciones con caciques regionales, vista la proximidad de los comicios. Meyer, L., op. cit., pp. 108-131; Dulles, J., op. cit. p.490-497.

²⁵ Meyer, L., op. cit., p. 130-131, Garrido, op. cit., p. 111.

No obstante, tal actitud de disciplina tardará todavía algún tiempo en asentarse firmemente entre los legisladores penerreanos, especialmente proclives a la fragmentación en coyunturas electorales. En estas circunstancias, no será raro asistir al resurgimiento de viejas querellas durante el proceso de calificación de los comicios, ni a la aparición de inconformidades por parte de los perdedores.²⁶

A pesar de esta situación, ya se anuncian las consecuencias de la fuerte concentración de poder alcanzada por la oligarquía callista. De ahí que su líder acepte la necesidad de garantizar cierta apertura en su círculo a fin de admitir nuevos elementos, y que se pronuncie por la incorporación de la no reelección inmediata para los parlamentarios. Antes, el asunto de la no reelección habrá sido bandera de aquellos grupos ajenos al callismo, escasamente resignados a quedar desplazados de las esferas del poder público, o a su total desaparición del juego político escenificado en el Congreso.²⁷

Bajo esta óptica, "blancos" y "rojos" intentarán manejar la cuestión conforme a su interés. Primero, en medio de una pugna por la cerrazón del callismo, el bloque de los "blancos" presenta

²⁶ Los ejemplos son abundantes. Ver, entre otros, Garrido, op. cit., pp. 120-122.

²⁷ Garrido, op. cit., pp. 123-128, 133-137 y 145.

en 1930 un proyecto de ley con el objeto de prohibir la reelección de los miembros del Congreso, pero la propuesta no recibe el apoyo de la dirección del PNR.²⁸

Después, para sorpresa general, el problema es reabierto por Elías Calles, quien meses más tarde propone su discusión en el Congreso Nacional de las Legislaturas. La amenaza de eliminar a un buen número de sus seguidores de los cargos de representación popular, sin embargo, hace que la adopción de esta medida se postergue hasta 1933, asegurada ya la supremacía de los legisladores callistas y su permanencia en las Cámaras por dos años más.²⁹ Con este desenlace, por otra parte, se da un paso más en el reforzamiento de la lealtad de los parlamentarios perreanos hacia su organización, toda vez que la posibilidad de prescindir de ella para ocupar un puesto de este tipo queda totalmente cancelada.

Al inicio de la administración de Lázaro Cárdenas, la presencia de camarillas en la vida política del país es todavía patente. La reorganización del poder estatal llevada a cabo por el callismo no ha perdido su carácter transitorio, al descansar en la figura de su líder y no en instituciones formales como se prometiera con

²⁸ Entonces bajo la presidencia del General Cárdenas. Garrido, L. J., op. cit., pp. 127-128.

²⁹ Lajoux, A., pp. 158-163.

la creación del partido. Su ruptura con este núcleo abre así la oportunidad una vez más para que las diferentes corrientes con presencia parlamentaria resurjan en el Congreso.

El detonador será la presentación de un proyecto de ley signado por el Ejecutivo para reformar el artículo 123 constitucional y hacer efectivo el derecho de los sindicatos a actuar en política.³⁰ La enfrentamiento ahora se produce entre los adeptos al callismo, con control en ambas Cámaras, y los que apoyan a Cárdenas con esperanza de alguna rectificación sobre la orientación del régimen.³¹

La Legislatura se separa así una vez más en dos flancos, con acusaciones entrecruzadas de uno y otro lado. Decidida la expulsión del Jefe Máximo del país, el ala "izquierda" de filiación cardenista avanza hasta hacerse mayoritaria. Para aquellos reacios a plegarse a las nuevas reglas queda el desafuero.³² Perdida la hegemonía de los callistas en el recinto y subordinado el partido después de este enfrentamiento, el papel dominante de la vida política del país comienza a depender preponderantemente del Ejecutivo.

³⁰ Garrido, L.J., op. cit., p.178.

³¹ Desde la legislatura se pone en marcha la estrategia para vencer a Portes Gil, en ese momento presidente del partido, por su oposición a las nuevas fuerzas sectoriales apoyadas por el gobierno. Ibid., pp. 208, 211 y 224.

³² Hernández Ch., A., "La mecánica cardenista", en HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA, México, Col. de Mex., 1979, pp. 48, 57.

Colocado ya a la cabeza del sistema político mexicano, éste se consagrará a efectuar diversos ajustes tendientes a fortalecer su poder.

Si el apoyo de las organizaciones obreras al gobierno de Cárdenas permite detener las presiones del callismo sobre opinión pública, el Senado, con su facultad de declarar la desaparición de los poderes en los estados, es uno de los mecanismos más utilizados para apaciguar las tensiones en el interior del país.³³ De esta manera, el Congreso contribuye activamente a lo largo de su gestión en la depuración de las filas del régimen.

La transformación oficial del PNR en PRM en 1938 tendrá diversas consecuencias sobre el Poder Legislativo. Entre otras cosas, el gran aparato burocrático desarrollado en esta etapa para encuadrar al creciente número de afiliados a la organización, terminará por desplazar a las camarillas representadas por diputados y senadores de los puestos de dirección principales en la organización.

Aún antes de llevarse a cabo el cambio de nomenclatura del partido, los líderes de centrales obreras y campesinas comienzan a ejercer presión en la elección de los integrantes

³³ Ibid., p. 190.

de las Cámaras a fin de colocar en ellas a sus miembros. Con este paso, sus prácticas y costumbres se hacen extensivas al Legislativo.³⁴

Al control de los legisladores del partido, se suma el combate contra los impulsos independentistas de sus sectores para evitar escisiones.³⁵ A pesar de la "disciplina de voto", sin embargo, hasta entrados los años cincuenta, no podrá evitarse la conformación de bloques en el Congreso en apoyo de algún personaje, lo que no dejará de suscitar la condena a la disidencia del partido desde sus recintos.³⁶

Concluido el sexenio cardenista, la rectificación del régimen incluye una mayor imbricación entre el gobierno y su partido, con claras consecuencias sobre el cuerpo legislativo al extenderse también la disciplina a los pronunciamientos públicos de la institución.³⁷ Para entonces, el Congreso estará funcionando bajo los esquemas propios del "parlamentarismo

³⁴ Ibid., pp.226, 336. No sorprende por ello que durante mucho tiempo a este cuerpo se le atribuyera una estructura sectorial, cuando su organización es territorial y de partidos. Por la misma razón se olvidó que la forma del sufragio previsto por nuestra Constitución es individual y no corporativa.

³⁵ Ibid., p.261. No obstante, es hasta 1944 que su control se formaliza con la creación de una secretaría en el partido con el propósito expreso de mantener bajo vigilancia a sus legisladores.

³⁶ Ibid., pp. 264, 266, 340, 346, 351.

³⁷ A la llegada de Avila Cámaco al Ejecutivo, la designación de los miembros de la Comisión Permanente del Congreso queda a cargo del Secretario de Gobernación. Garrido, op. cit., pp. 322, 334-335, 346-347.

mayoritario", en apoyo del Ejecutivo, sin trabas ya para expandir su intervención aún en el campo económico.

En contraste, la legislatura verá sus funciones crecientemente limitadas por la relativa disminución de sus facultades constitucionales. Dicho en otras palabras, mientras que las presidenciales irán en aumento, las parlamentarias, en el mejor de los casos, permanecerán estables. Limitada a ratificar las decisiones presidenciales, su proyección será la de un órgano sin voluntad propia y carente de capacidad para participar en la elaboración de la política de gobierno. Y peor aún, aquello que no es sino resultado del sistema político mexicano, con el tiempo le será atribuido como condición propia, estrechando así durante largo tiempo las esperanzas democráticas de la sociedad mexicana.

4. LA XLVI (46) LEGISLATURA (1964-1966)

4.1 El trienio en líneas generales.

Con la XLVI Legislatura (1964-1966) se inaugura el nuevo semblante que se quiere para el Congreso de la Unión. Un semblante diverso al de exclusión y apatía de las últimas experiencias parlamentarias. Un semblante, por el contrario, de corte plural, acorde al nuevo esquema de integración política que comienza a ponerse a prueba en el país.

El paso está dado, a pesar de que el Senado quede al margen de toda mutación, y únicamente en la Cámara de diputados se atiende los propósitos innovadores del régimen con la introducción de medidas tendientes al reforzamiento de las "minorías". Su membrecía, por tanto, se ve incrementada en número; no así en posibilidad de incidir en el proceso de gobierno.

No obstante, el incremento en la cifra de diputados de oposición deja huella en una clara, aunque sin duda limitada, reanimación de la vida parlamentaria. Obligado al cambio, el control de "la mayoría" sobre la institución se hace menos rígido. Se inicia así, aunque no sin grandes dificultades, la admisión de legisladores externos a su grupo, en tareas antes vedadas a su

intervención.¹

Tal sería el caso del trabajo legislativo, mejorado sin duda con la participación de parlamentarios de la oposición al elevar su calidad formal, pero también al lograr la incorporación ocasional de grupos distintos a los representados en el tradicional esquema corporativo a beneficios antes destinados exclusivamente a ellos. Para este momento, cabe recordar, la expansión de las clases medias, correlativa al avance de la industrialización del país, se encuentra en pleno auge, y con ello también sus expectativas y demandas.

El ambiente con que se inicia el trienio está marcado por un fuerte sentimiento de nacionalismo, del que no escapan los parlamentarios, más allá de su filiación, por la política con que concluye su gestión el Presidente Adolfo López Mateos. Como se recordará, su administración termina con la estatización de la petroquímica y la industria eléctrica, corolario de los amplios intentos desplegados desde décadas atrás por poner en manos del Estado el dominio de los sectores estratégicos para el desarrollo del país.²

¹ En el resumen con que se cierran los logros de la legislatura se señala que durante el trienio se establecieron nuevas prácticas como la de formar de común acuerdo el Orden del Día, para evitar el trato sorpresivo de los asuntos como era la tónica anterior. D.D., 31 de diciembre de 1966.

² En lo que toca al sector eléctrico, cabe aclarar, el esfuerzo es más reciente.

El optimismo es así la nota general, apoyado en la tendencia ascendente mostrada en distintos sectores. En la producción de bienes y servicios, por ejemplo, se da cuenta de espectaculares aumentos en las cifras. Además, se considera que la corriente alcista se halla bien afianzada por la solidez alcanzada a escala nacional, ello, no obstante, el reciente recambio en la administración federal.³

La industrialización alcanza sus momentos de mayor auge, apoyada por el campo y por la política gubernamental en el ramo, destinatario del mayor monto del financiamiento público.⁴ Por último y para complementar el cuadro del llamado "milagro mexicano", la expansión del mercado interno, propiciada por el crecimiento urbano y los efectos de la reforma agraria, atrae a un número considerable de inversionistas tanto nacionales como extranjeros.⁵ Los excedentes de capital norteamericano comienzan

³ Estimaciones de la producción de bienes y servicios en 1964 revelan un aumento del 7% en términos reales sobre nivel del año anterior, pero es posible, se dice, que esta cifra resulte mayor al analizarse los datos completos. Banamex, EXAMEN DE LA SITUACION ECONOMICA DE MEXICO 1925-1976, México, Ed. Jus, 1978, p. 508, 509.

⁴ Durante la década de 1960, la capacidad del sector público para financiar sus programas de inversión mediante sus propios ahorros se redujo al 68%. Esto se debió, entre otras razones, a que el monto de esas inversiones se elevó ligeramente en proporción con el producto nacional bruto, en tanto que el ahorro del sector público, medido del mismo modo, bajó del 4.4 por ciento en 1961 al 3.5 por ciento en 1966. Esta reducción, sin embargo, no limitó su apoyo al sector industrial a través de subsidios y reducciones fiscales. Un elemento que debe agregarse al éxito de este proyecto es también la política de fuerte proteccionismo aplicada por el gobierno. Hansen, R., LA POLITICA DEL DESARROLLO MEXICANO, México, S. XXI, 1976, p. 58.

⁵ Ibid., pp. 78-80.

a abandonar ya para este momento los escenarios europeos en busca de mejores ganancias.⁶

Así, el cambio del modelo de "crecimiento con inflación" al "desarrollo estabilizador" se efectúa sin mayores contratiempos, lo que alimenta las esperanzas de haber encontrado el camino para superar las contradicciones de la economía mexicana. No sorprende, en estas circunstancias, que el nuevo Ejecutivo, encarnado en la figura de Gustavo Díaz Ordaz, decida retomar la política económica de su antecesor.

Esta aparente paz es extensible a otros ámbitos. Como se recordará, después del desenlace del episodio ferrocarrilero y de otras muestras de insurgencia sindical, el panorama laboral se muestra estable y controlado, a pesar de algunas irrupciones aisladas. Tal sería el caso de los becarios residentes del sector salud y de su movimiento en demanda de mejores condiciones de trabajo e independencia para sus organizaciones con que se inaugura la nueva administración.⁷ A partir de ahí, las pocas muestras de indisciplina laboral que logran persistir quedan neutralizadas con la creación del Congreso del Trabajo en 1966.

⁶ González Casanova, P., Florescano, E., (Coord.), MEXICO, HOY, México, 1979, pp. 25-27.

⁷ Se trata de los médicos que prestaban sus servicios en los hospitales del ISSSTE. Tras casi nueve meses de lucha logran un aumento en sus ingresos pero no la supervivencia de sus organizaciones. Meyer, L., "Veinticinco años de política mexicana", en op. cit. p. 1340.

organismo que facilita la interlocución estatal con el sector.⁸

En lo que respecta al campo, en 1963 nace la Confederación Campesina Independiente (CCI) con la intención de formar una organización campesina nacional, que pueda competir con la estructura oficial en el sector (CNC) como una alternativa de izquierda. Sus planes de acelerar la reforma agraria, sin embargo, no alcanzan su meta final al quedar dividida apenas un año después, e ingresar una de sus alas al partido oficial.⁹

De esta suerte, la calma que se percibe en el horizonte no exige de momento la introducción de nuevas medidas de ajustes en el aparato estatal. Equilibrio que, por otra parte, permite la expedición de una cantidad restringida de leyes y la utilización de esta actividad y del foro parlamentario para reafirmar la alianza del Estado con las corporaciones adscritas a su partido.

Al principio de la Legislatura, la oposición muestra grandes expectativas sobre su futuro parlamentario ante los ofrecimientos hechos en el transcurso de la todavía reciente reforma electoral.

⁸ Para los estudiosos del período, la derrota de los destacamentos de vanguardia del movimiento obrero en las jornadas de 1958 y 1959 es esencial para lograr el crecimiento y la estabilidad de los años sesenta con un crecimiento relativo de los salarios reales. En ello interviene además la administración burocrática de los sindicatos facilitada por estos sucesos. Ver González Casanova, P., y Florescano, E., (Coord.), op. cit., p. 41, y Fernández Christlieb, P., y Bejar, L., "La década de los sesenta", en LA EVOLUCION DEL ESTADO MEXICANO, Tomo III, México, El Caballito, 1986, pp. 135-136.

⁹ Ibid., pp. 139-144. También, Meyer, L., Op. cit., p. 1337.

Desencantos del pasado dejan su lugar temporalmente a la esperanza de encontrar nuevas fórmulas para el establecimiento de un equilibrio más balanceado en la relación entre el titular de la administración pública y los integrantes del Poder Legislativo.

Con este propósito específico se presentan varios proyectos tendientes a lograr un cumplimiento más eficaz de las facultades de control y vigilancia legislativa sobre la gestión gubernamental. Igualmente, se demanda su participación en la definición de la política presupuestaria, y el reforzamiento de la supervisión legislativa sobre las empresas del sector público.

Por su parte, "la mayoría" mantiene una actitud ambigua ante el ímpetu de estos grupos. Se aprovecha toda oportunidad para destacar su disposición de tolerar y colaborar con las fracciones de oposición. Pronto, no obstante, ante la pretensión de introducir cambios profundos en los esquemas de operación tradicionales del sistema político mexicano, se observan los límites del ofrecimiento. Entonces se procede a marcar altos contendentes en sus exigencias, con el recurso de hacer valer el predominio de su número sobre la Cámara, sin ahorro de críticas ni álgidos comentarios contra "las minorías". Por último, en casos extremos y para terminar tajantemente cualquier disputa, se resalta la categoría de segundo orden de los "diputados de

partido".¹⁰

En contraste con esta notoria oscilación entre el principio y el final del trienio, lo que no cambia en ningún momento durante la XLVI Legislatura es la extrema preponderancia del Ejecutivo sobre la institución parlamentaria. Como antes, este hecho es posible por el apoyo irrestricto e indiscriminado de "la mayoría" a todas sus decisiones. Esta condición, dicho sea de paso, no se ve afectada de manera alguna con las reformas incorporadas en la composición del cuerpo legislativo. A partir de ahí, lo natural será ir descubriendo poco a poco la persistencia de antiguos vicios en el sistema político mexicano contra un ejercicio pleno de las funciones constitucionalmente encomendadas a la institución.

¹⁰ Ver, por ejemplo, DIARIO DE LOS DEBATES, 23 DE SEPTIEMBRE DE 1966. Nuevamente se hace mención al tema el 13 de diciembre de 1966, cuando un diputado del PRI señala la diferencia de calidades entre los diputados de partido y los de mayoría para refutar un proyecto panista. Al respecto, apunta que "hubo necesidad de hacer reformas constitucionales para dar asiento a este florido grupo de personas, refiriéndose a las fracciones opositoras, que ha venido con sus inicitivas a querer sorprender a "la mayoría".

4.2 El desempeño de la Legislatura en cifras.

Para ilustrar los alcances del cambio operado en el trienio (1964-1966), primer ensayo de la reforma electoral de 1963, conviene comentar algunos datos significativos de su predecesora. La XLV Legislatura se integra con 172 (96%) miembros del Partido Revolucionario Institucional, cinco (2.8%) del Partido Acción Nacional y uno (.05%) del Popular Socialista. Desproporción que sin duda afecta el nivel de legitimidad del régimen (gráfica 1). El imperativo de renovación reclamado por este cuerpo, sin embargo, se expresa también en otros datos que documentan ampliamente su desempeño antes de ese momento.

En 1962, año correspondiente a su segundo período, por ejemplo, se llevan a cabo treinta y cinco sesiones, de las cuales 14 (40%) se destinan exclusivamente a tratar asuntos de rutina tales como los llamados "corcholatazos", entre los que se incluye la aprobación para el uso de medallas concedidas a funcionarios por gobiernos extranjeros, permisos para trabajar al servicio de los mismos, pensiones y otras actividades asignadas al Congreso de la Unión por mandato constitucional (tabla 1).¹¹

¹¹ El art. 37 de la Constitución señala en el inciso B, fracciones II y III que la ciudadanía se pierde por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de la Comisión Permanente o por admitir el gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del mismo. De ahí que constantemente lleguen a las Cámaras solicitudes de permiso en este sentido, demandando un consumo considerable en tiempo y energía por parte de los parlamentarios para conceder su general aprobación a estos asuntos.

El promedio de asistentes por sesión en ese año es de 124 diputados, lo que corresponde a un 69% de sus integrantes. Sin ser menor la concurrencia en comparación con otros periodos en los que se habrá de contar con una mayor presencia de la oposición, la pobreza de debate es, sin embargo, evidente, si se toma en consideración que el promedio de duración por sesión es de una hora y 43 minutos, tiempo mucho menor que el registrado en cualquier legislatura posterior.

Otro indicador importante de la intensidad de sus actividades es el número de iniciativas cursadas ese año. De las 23 enviadas, diez (43%) proceden del Ejecutivo, pero de ellas, la mitad por lo menos está referida a actividades presupuestarias encargadas constitucionalmente al Ejecutivo, lo que significa una presentación obligada y regular por tener sólo una vigencia anual. El resto, corresponde a proyectos signados por diputados de distintos partidos o con un origen no autorizado por la legislación, y cuyo dictamen, dicho sea de paso, queda pendiente en su gran mayoría.¹²

¹² El Art. 71 constitucional señala que el derecho de iniciar leyes corresponde al Presidente de la República, a los diputados y senadores de Congreso de la unión y a las legislaturas de los Estados. En este caso se trata de proyectos enviados por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio y de la Unión Nacional de Pensionados Civiles y Militares A.C., sin competencia para ello.

Reforzadas "las minorías" en la LVI (46) Legislatura, la actividad parlamentaria comienza a mostrar diversas transformaciones. En primer lugar, el núcleo de la oposición, constreñido durante varios trienios a media docena escasa, eleva su número hasta 35 (16.75%). De ellos, 20 (9.57%) son miembros del Partido Acción Nacional, diez (4.78%) pertenecen al Popular Socialista y cinco (2.39%) al Auténtico de la Revolución Mexicana (gráfica 2).

A pesar de este incremento, cabe reconocer, su aguda desproporción se mantiene prácticamente intacta. Así, de los 209 diputados que la integran, 174 (83.25%) del Partido Revolucionario Institucional continúan, a no dudarlo, ostentándose como "la mayoría" y conservando su predominio sobre la misma.¹³ El ensayo puesto en marcha, sin embargo, no se agota en este dato de escasa evidencia sobre cualquier posible variación en la influencia de "las minorías". En otros, sin embargo, el matiz operado en su dinámica tradicional de funcionamiento se destaca en forma más nítida.

El número de sesiones registradas en su primer período, por ejemplo, es 36, del cual, sólo un 16.67% se dedica a asuntos de rutina, arriba de 20% menos con respecto a la cifra consignada

¹³ Las cifras sobre la composición de la Cámara en el lapso de las cinco Legislaturas examinadas, son las consignadas en el DIARIO DE LOS DEBATES correspondiente a sus respectivos Colegios Electorales.

anteriormente para 1962. Su promedio de duración es de dos horas 45 minutos y la asistencia es de 163 diputados (77.99% de sus miembros), lo que equivale a una hora más en promedio por sesión (30%), y 10% arriba de asistencia, si se toma como base también el año antes referido (tabla 2).

La diferencia es aún más notable para 1965, puesto que ese año se celebran 39 sesiones de dos horas 53 minutos en promedio, y se registra una asistencia de 166 diputados, lo que corresponde al 79.43% de sus miembros. Datos que permiten afirmar, por otra parte, que este período es el de mayor actividad de la XLVI Legislatura, estimación que podrá corroborarse además en otros rubros.

El tercero y último período muestra una leve declinación en la actividad parlamentaria. Aunque en 1966 se llevan a cabo 44 sesiones, su promedio de duración es de 2 horas 24 minutos, casi media hora menos que el año anterior. También en la asistencia se registra una baja a 162 diputados promedio por sesión, con lo que se confirma que el vigor inicial producto de la nueva composición de la Cámara comienza muy pronto a atemperarse.

La cifra de iniciativas presentadas en esos tres años ratifica este juicio (tabla 3). En 1964 se presenta un total de 16 proyectos legislativos, en los que predomina el tema financiero (7), seguido por el urbano y el habitacional (3 en total). Al

año siguiente (1965), este número se eleva a 48, sobresaliendo las financieras (8), las electorales, y las referidas a la administración pública (6 de cada uno). En el último período (1966) se expiden 38, diez proyectos menos que el año anterior. En esta ocasión, los temas que resaltan son el de justicia (9) y el laboral (7), mientras el financiero (6) es desplazado hasta el tercer lugar (gráfica 3).

La participación de los miembros de la Cámara en esta primera etapa de la actividad legislativa es considerable. Sobre todo si se toman en cuenta las iniciativas cursadas por la oposición. De los ocho proyectos de ley enviados en 1964 por los parlamentarios (50% del total de presentados a la asamblea), dos tienen origen en "la mayoría" (25% de las legislativas), tres son de Acción Nacional (37.5%), y tres del Popular Socialista (37.5%). El PARM no presenta ninguna (gráfica 4).

El número de los proyectos de origen legislativo se eleva al año siguiente (1965) hasta 30 (62.5% del total de los presentados), cinco (16.67%) del PRI, 18 (60%) del PAN y siete (23.33%) del PPS. Nuevamente, el PARM permanece ausente en esta actividad. Por último, en 1966 los diputados elaboran 20 iniciativas (52.63% del total), de las cuales, siete (35%) pertenecen al Revolucionario Institucional, diez (50%) al Blanquiazul, tres (15%) al Partido Solferino y ninguna al PARM (tabla 3). Del conjunto de las iniciativas priistas de la Legislatura, sin embargo, sólo seis son objeto de dictamen, pero una de ellas no

es aprobada. En cambio, aunque 18 de la oposición siguen este trámite en comisiones, apenas cuatro logran contar con apoyo final de la asamblea.

En el campo constitucional, referido generalmente a la demanda de ajustes en las reglas de operación del sistema, el Ejecutivo se muestra comparativamente con los legisladores poco dinámico al presentar únicamente dos proyectos (tabla 4). Este número es sin duda reducido frente a los 28 signados por los diputados durante la Legislatura. De ellos, por cierto, 26 pertenecen a la oposición, lo que bien puede interpretarse como una señal clara de su inconformidad con la conducción general del régimen en rubros fundamentales para la población (gráfica 5).

El segundo período es el más activo en este campo, según se corrobora con la demanda de reforma a 17 artículos constitucionales cursados por "las minorías". Un año después, sin embargo, su disposición a buscar cambios en profundidad se ve menguada. La experiencia práctica habrá quizás corroborado para entonces la persistencia de antiguos obstáculos, contrarios a la promoción de su actividad en este cuerpo.

4.3 El desempeño de la Legislatura en hechos.

Según se advierte en las cifras anteriores, es erróneo aducir una carencia general de interés por parte de los legisladores en intervenir en la definición de la política gubernamental, sobre todo si se parte del esfuerzo mostrado por los partidos minoritarios para hacer patente su presencia en la institución.

La condición para validar esta afirmación, se entiende, exige la evaluación del conjunto de las iniciativas o propuestas presentadas ante la asamblea, sin menoscabo de aquellas no dictaminadas o aprobadas por factores diversos al de su intensidad de trabajo o claridad de objetivos. A este propósito se destina el recuento de hechos que se expone a continuación.

Durante la XLVI Legislatura, "la mayoría" continúa respaldando de manera invariable los proyectos y pronunciamientos del Ejecutivo en distintos campos, situación en que no difiere con respecto a su comportamiento anterior. La figura presidencial es resguardada contra cualquier crítica y motivo de actitudes claramente apolo-gistas. Para comprobarlo, basta referir algunos sucesos registrados en el trienio anterior y en la experiencia que cubre el lapso que se comenta.

La política exterior del Presidente de la República, Adolfo López Mateos es objeto de amplios pronunciamientos de apoyo en ambas Cámaras del Congreso. Otro tanto ocurre ante las críticas generadas desde algunos sectores de la población hacia su política en materia de educación, en especial por la introducción del libro de texto gratuito.¹⁴

El asentimiento casi "natural" que se otorga a sus propuestas e iniciativas incide muy notoriamente en la dinámica parlamentaria en el transcurso de esos años. Las excepciones son contadas. En 1962, por ejemplo, sólo la Ley Federal del Derecho de Autor motiva una discusión prolongada.¹⁵ Realce similar alcanza la discusión de las reformas a la Ley General de Vías de Comunicación un año después, al hacer público el desacuerdo entre "la mayoría".¹⁶ El asunto, sin embargo, se resuelve con la intervención del Senado al ratificar el texto suscrito por la Secretaría encargada del ramo.¹⁷

¹⁴ Ver por ejemplo el apoyo que se le brinda con motivo de su visita a la Asamblea de las Naciones Unidas para promover la la posición de México en contra de las pruebas nucleares. Por otra parte, vale la pena recordar que el tema educativo ocupa un lugar central en las preocupaciones de su gobierno al considerar que ésta constituye uno de los factores limitantes del desarrollo del país. DIARIO DE LOS DEBATES, 3 de septiembre y 15 de noviembre de 1962.

¹⁵ Cinco sesiones después de la primera lectura del dictamen respectivo. DIARIO DE LOS DEBATES, 16 de octubre de 1962. En el transcurso de las mismas, se introducen diversas precisiones de fondo sobre diversos problemas relativos al otorgamiento de concesiones.

¹⁶ DIARIO DE LOS DEBATES, 26 de diciembre de 1963.
¹⁷ DIARIO DE LOS DEBATES, 30 de diciembre de 1963.

El resto de los proyectos legislativos a cargo del Ejecutivo, incluidos la Cuenta Pública y los Presupuestos de Ingresos y Egresos, virtualmente se discuten y aceptan en la misma jornada en que se presentan ante el pleno. Su aprobación no puede ser evitada en ningún caso por los partidos minoritarios, dado lo anémico de su representación.

Panorama similar se registra en la XLVI Legislatura, a pesar de los cambios incorporados en su integración con la reciente reforma electoral. Un hecho destaca en el conjunto, cuando se trata de ilustrar el carácter del lazo que une a los diputados de la mayoría con el titular del Ejecutivo.

En septiembre de 1966 la tribuna de la Cámara de Diputados es ocupada por un miembro del Revolucionario Institucional para comentar los desalojos realizados en diversas colonias del Distrito Federal, y para demandar de la asamblea la suscripción de una protesta formal.¹⁸ Aprovechando la oportunidad, Acción Nacional se suma al reclamo y exige la renuncia del Regente, así como la realización de una investigación formal para determinar la responsabilidad del Ejecutivo en estos actos. En respuesta, la argumentación de la diputación priista se construye en torno al propósito de borrar ante la opinión pública toda duda sobre su

¹⁸ Se trata de los desalojos realizados en la zona del Ajusco y Santa Ursula. DIARIO DE LOS DEBATES, 13 de septiembre de 1966, intervención del Diputado Ramírez y Ramírez de la fracción priista.

inocencia, al tiempo que procede a informar la decisión presidencial de otorgar nuevas casas a los agraviados.¹⁹

La cercanía entre "la mayoría" y el gobierno, sin embargo, no se agota en la mera defensa del titular de la administración federal, sino también en otras expresiones de la alianza corporativa con el núcleo gubernamental. Con su aprobación en el Congreso, por ejemplo, se establece el Instituto Nacional de la Vivienda para aliviar las crecientes presiones en el renglón habitacional por el acelerado avance del fenómeno urbano. En compensación, el decreto expedido incluye la representación del sector obrero en la administración de la nueva dependencia.²⁰

Con la sanción de la fracción priista también se logra apuntalar el flujo de reformas tendientes a la mexicanización de diversos campos de la economía, según la corriente imperante en esos años. En efecto, en el recinto parlamentario se aplauden las reformas

¹⁹ Al respecto aduce la desviación de sus indicaciones por parte de las autoridades locales. Otros ejemplos sobre la exaltación de la figura del Ejecutivo llevada a cabo por miembros del Revolucionario Institucional en la Cámaras pueden ser consultados en el DIARIO DE LOS DEBATES, 11 de noviembre de 1966, en donde se ensalza su labor de apoyo a los damnificados de ciclones recientes, o el 25 de noviembre de ese mismo año, en que se le hace un reconocimiento por su política laboral al decidir mantenerse al margen en la huelga de los trabajadores de Mexicana de Aviación.

²⁰ DIARIO DE LOS DEBATES, Inicitiva presentada el 6 de octubre de 1964 y aprobada el 11 de diciembre de ese año. El decreto señala que la nueva institución deberá contar en su administración con un representante del sector obrero, uno del campesino y uno del popular.

al Artículo 27 Constitucional en materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales, a fin de garantizar el predominio de capital nacional en esta actividad.²¹

La Banca es objeto de medidas en el mismo sentido pero aún más radicales. De esta suerte, en las modificaciones del Ejecutivo a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, se le designa como uno de los enclaves de nuestra economía, razón por la que su manejo se reserva sólo a inversionistas mexicanos.²² Calificada como "patriótica", cabe apuntar, la resolución recibe por igual el apoyo de los legisladores priistas y de oposición.²³

Aunque la inversión extranjera se considera necesaria, sólo ocupa un papel complementario en la estrategia económica del gobierno en esos años. Por lo mismo, se la sujeta a continuas restricciones, cosa que se observa, por ejemplo, en las reformas introducidas en 1965 a la Ley General de Población.²⁴

²¹DIARIO DE LOS DEBATES, iniciativa presentada el 21 de diciembre de 1965 y aprobada seis días después.

²²DIARIO DE LOS DEBATES, 10 de diciembre de 1965.

²³ El acuerdo general se debe, más que a una presumible incondicionalidad de los partidos de oposición, a una efectiva coincidencia en sus programas y propósitos con respecto a esta orientación de la política gubernamental. Tal situación es sobre todo válida para el PPS, pero también para el PAN, a la sazón más alejado de influencias externas, y el PARM, ligado siempre a una visión nacionalista en extremo.

El acuerdo general de los partidos minoritarios con relación a este capítulo de la política gubernamental, empero, no se repite en otros campos. En especial, el manejo del gasto público suscita casi siempre una actitud impugnadora. Las reiteradas críticas de la oposición en la tribuna camaral, eco de la opinión de diversos sectores de la sociedad, son por ello mitigadas en parte con la aprobación de tres iniciativas signadas por el Ejecutivo para ejercer un mayor control sobre la hacienda pública.²⁵

La actividad parlamentaria de los partidos opositores toca, sin embargo, cuerdas demasiado sensibles del sistema político mexicano al plantear otras mutaciones en aspectos tradicionales de su operación. Entre otras cosas, su afán se orienta a lograr un equilibrio más compensado en la división de poderes, por lo que se censura la abdicación de facultades fiscalizadoras

²⁵ DIARIO DE LOS DEBATES, 16 de noviembre de 1965, iniciativa de Ley de Inspección de Adquisiciones y Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Públicos Descentralizados. Dentro de este mismo paquete, ver también 19 de noviembre de 1965, iniciativa de Ley de Inspecciones de Contratos y Obras Públicas. En este punto, vale la pena recordar iniciativas presentadas sin mayor suerte en la misma materia por AN en 1940, 1943, 1944 y 1945. Su proyecto más reciente corresponde al 27 de octubre de 1964 y es para proponer reformas a los Artículos 73 y 74 Constitucionales. Dictaminada en contrario, éste es desechado por la Cámara el 22 de noviembre de 1966.

del Congreso frente al Ejecutivo.²⁶

Durante los tres años que cubre la XLVI Legislatura, lo mismo se cuestiona los criterios de definición de los presupuestos federales, que su aplicación, y hasta se llega a proponer, con poco éxito desde luego por el bloqueo de "la mayoría", la adopción de un nuevo orden Constitucional tendiente a regular el desarrollo económico del país con la aplicación de estrategias distintas a las del gobierno.²⁷

²⁶ Ver, por ejemplo, DIARIO DE LOS DEBATES, 11 de noviembre de 1966, discusión sobre la cuenta pública correspondiente a 1966. Sobre la Cuenta Pública, AN advierte que ésta no sólo se rinde con finalidades informativas, sino también para establecer responsabilidades". Y añade: "No buscamos promover una lucha para supeditar las funciones del Ejecutivo a un dictadura congresional. Pretendemos nada más que cada uno de los dos poderes tenga definidas sus funciones constitucionales..." Sobre las intervenciones del PPS en este tema, ver entre otras fechas, DIARIO DE LOS DEBATES, 16 de octubre de 1964, proposición para la creación de una comisión de enlace con la Secretaría de Hacienda para recabar informes sobre los lineamientos generales del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1965. En esa ocasión, Vicente Lombardo Toledano, presidente del partido, demanda la participación de la Cámara en la elaboración de este documento.

El PPS propone la creación de un nuevo capítulo constitucional relativo a la economía nacional. En su presentación a la Asamblea, Vicente Lombardo Toledano, señala la necesidad de convertir en preceptos obligatorios los compromisos que el gobierno ha contraído con el pueblo. "Porque sólo las normas constitucionales, que no se modifican por decretos de fácil expedición pueden servir de sustento seguro para el desarrollo progresivo del país". DIARIO DE LOS DEBATES, 27 de diciembre de 1965. De igual manera, propone modificaciones al Art. 115 Constitucional a efecto de lograr la autonomía financiera del municipio libre, DIARIO DE LOS DEBATES 27 de noviembre de 1964, y la expedición de una Ley para la Planeación Económica Nacional, DIARIO DE LOS DEBATES, 14 de diciembre de 1965.

Con el fin de imprimir una nueva tónica en el proceso parlamentario, pero con igual resultado, se propone volver a la transmisión de las sesiones de mayor importancia por radio y televisión.²⁸ Además, se demanda el restablecimiento de la reelección para sus miembros y la extensión de sus actividades a dos períodos.²⁹ Este proyecto, por cierto, ocupa un renglón especial al haber sido aprobado en la Cámara de Diputados y luego vetado

²⁸ DIARIO DE LOS DEBATES, 16 de octubre de 1964. Proposición del PPS. El PRI descarta en la misma sesión esta posibilidad con el argumento de que la televisión no debe constituirse en condición para que la ciudadanía sepa si la Cámara está trabajadono o no. Finalmente, se apunta, no es conveniente que la Cámara se vea sujeta a la presión que viene aparejada consecuentemente con la aparición de un diputado que suba a esta tribuna ante las Cámaras de televisión. Solo "quiere darse la impresión de que estamos negándonos a que el pueblo conozca lo que estamos haciendo...", concluye.

²⁹ DIARIO DE LOS DEBATES, 13 de octubre de 1964. Iniciativa de reforma a los Art. 59 y 66 Constitucionales del PPS. En ella se argumenta que el principio de la no reelección de los parlamentarios deriva más de un problema de interpretación que de un requerimiento democrático. Al respecto, se afirma, en la derogación de las reformas a los Artículos 51 y 59 Constitucionales del 20 de abril de 1933 sólo se habla del cargo de presidente y vicepresidente, pero no de los de diputado y senador. De igual modo, se advierte que los representantes del pueblo y los estados podrán realizar mejor su función si cuentan con las condiciones para adquirir los conocimientos necesarios para el cumplimiento de sus tareas. Con respecto a la ampliación a dos períodos de sesiones se argumenta la necesidad de que la Cámara de Diputados actue como "foro para escuchar al pueblo".

en la de Senadores.³⁰

Por otra parte, en aras de hacer más efectivo su trabajo, se propone la abreviación de los trámites de rutina atendidos por la Cámara y la operación de comisiones durante los períodos de receso. Asimismo, se previenen modificaciones en su funcionamiento con objeto de considerar entre sus tareas no solo el examen y la instrucción a la asamblea, sino también la investigación y formulación de proyectos de ley.³¹ Desgraciadamente, estos esfuerzos rinden escasos frutos al ser desechadas o privadas de dictamen casi todas las iniciativas en este sentido.³²

30 DIARIO DE LOS DEBATES, 15 de octubre de 1965. Discusión del dictamen enviado por el Senado sobre la reelección parlamentaria, aprobada el 30 de diciembre de 1964. "La mayoría" señala su pesar por "la discrepancia de criterios" ya que a su juicio ello frustra "los empeños de mejoramiento democrático que ambas Cámaras comparten". Entre las causas aludidas en el dictamen para el rechazo se apunta la acusación de que la Cámara de Diputados obró sin consultar a la opinión pública. De igual modo, se afirma que la iniciativa en cuestión sustenta una "concepción deprimente" del poder Legislativo y de los diputados, precisamente en el momento en que se hace un esfuerzo por devolver al Congreso su categoría de Poder. Por otra parte, se afirma, la reelección de los parlamentarios inevitablemente traería a discusión el tema de la reelección presidencial.

31 DIARIO DE LOS DEBATES, 20 de octubre de 1964, 24 de septiembre de 1965 y 16 de noviembre de 1965. Iniciativas de reforma a cargo del Partido Acción Nacional.

32 La única que prospera es la de Art. 79 Constitucional fracción III y las reformas a los art. 1, 85, 94 y 179 del Reglamento para el gobierno interior del Congreso General, aprobada el 4 de octubre de 1966 y relativa a la operación de las comisiones de trabajo durante el período de receso.

La intención de las fracciones minoritarias de modificar la dinámica parlamentaria, sin embargo, no cesa. Constantemente se hacen exitativas en demanda de dictamen a las iniciativas "congeladas", y mayor seriedad en la dirección de la Cámara, bajo control priista. En efecto, se reprueba la inasistencia, la falta de puntualidad en el inicio de las sesiones, y la irregularidad en el manejo del reglamento de sesiones, en cuestiones tales como el respeto al turno de los oradores cuando así conviene a la mesa.³³

En el ámbito electoral, ligado estrechamente a su desfavorable posición en la Cámara, las fracciones minoritarias intentan abatir las barreras en su contra, a pesar del espíritu de la reforma de 1963. Con esta finalidad, se propone la inclusión del principio de los diputados de partido en los comicios municipales y en la Cámara de Senadores.³⁴ Igualmente, durante toda la Legislatura se observa su preocupación por lograr modificaciones en la estructura interna del Distrito Federal.³⁵

³³ Ver por ejemplo, DIARIO DE LOS DEBATES, 29 de noviembre de 1966, reclamo a "la mayoría" por el tipo de democracia que se practica en la Cámara. También, 23 de septiembre de 1966, sesión en la que se hace pública falta de previsión con que se maneja la asamblea.

³⁴ D.D., 7 de diciembre de 1965. Iniciativa de reforma de varios Artículos Constitucionales de AN tendientes al perfeccionamiento del registro nacional de electores con la expedición de una carta de ciudadanía, y la inclusión en la Cámara de Senadores y municipios del principio que da sustento a "diputados de partido". Desechada el 23 de diciembre de 1966.

³⁵ D.D., 16 de diciembre de 1966, iniciativa del Ejecutivo para reformar la Ley de Planificación del DF.

Para corregir los problemas de administración de la entidad, privada "de las instituciones y principios democráticos que se pretenden para la estructura política del país", los partidos minoritarios plantean la creación de un órgano que incluya las demandas de sus habitantes en las cuestiones que más les afectan.³⁶ No habrá llegado todavía el tiempo, sin embargo, en que esta omisión pueda ser reparada.³⁷

Otro ámbito que suscita una preocupación conjunta es el laboral. Empero, aunque los proyectos para reformar el Artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo signados por los legisladores son numerosos, rara vez son coincidentes. En un extremo, la oposición sugiere medidas para desarticular la estructura sindical ligada al oficialismo, mientras que en el otro, el sector obrero del Revolucionario Institucional busca su reforzamiento.³⁸

36 D.D., 9 de noviembre de 1965, iniciativa del PAN para reformar la Ley Orgánica del DF. El proyecto propone que el Ejecutivo, a través del Jefe del DF, comparta el gobierno de la entidad con un órgano democráticamente electo por los ciudadanos. Un mes después, el PPS da curso a otro proyecto de reforma con una solución muy similar a la de AN. D.D., 27 DE DICIEMBRE DE 1965.

37 La constitución de la Asamblea de Representantes del DF será publicada en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION el 2 de febrero de 1968.

38 En el primer caso se alinea AN al denunciar la irregularidad del funcionamiento del aparato sindical oficial y proponer la implantación de un esquema democrático para la renovación de su dirigencia. D.D., 29 de noviembre de 1966. En el segundo, el sector obrero del PRI, quien reclama la institución de la jornada de 40 horas, la expedición del Reglamento para los Empleados de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, y la derogación del decreto de 1945 sobre la obligatoriedad de los contratos colectivos (única aprobada de todo el paquete). D.D., 21 y 30 de septiembre de 1965,

Por último, el tema de administración de justicia alcanza también gran interés en todos los grupos parlamentarios. El proyecto gubernamental, avalado por la diputación priista, se resume en la reorganización del sistema para aliviar los recargos administrativos. El eje principal de las iniciativas de la oposición, en contraste, apunta al fortalecimiento de la autonomía de este Poder. Confirmada por "la mayoría", sin embargo, la nueva legislación mantiene intocada su dependencia tradicional del Ejecutivo.³⁹

4.4 Balance final.

Las transformaciones que exhibe la XLVI Legislatura con respecto a las que la anteceden, admiten más de una lectura. Para las autoridades que plantean la reforma electoral como la solución a los retos con que se inician los sesenta, éstas resultan en buena

³⁹ D.D., 3 de noviembre de 1964, reformas al Art. 18 Constitucional; 10 de diciembre de 1965, reformas a la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del fuero común para el D.F. y Territorios; 22 de noviembre de 1966, reformas a los Art. 94, 48, 100, 102, 104, 105 y 197 Constitucionales; 23 de diciembre de 1966, reformas al Código de Procedimientos Civiles del D.F. Sobre las iniciativas de AN, ver D.D., 7 de septiembre de 1965, reformas a diversos Artículos Constitucionales para dotar a los jueces de mayor independencia al desligar su nombramiento del Ejecutivo; 9 de septiembre de 1966, reformas al Art. 71 Constitucional, para reconocerle a la Suprema Corte de Justicia la facultad de iniciar leyes relativas al ámbito de su competencia.

medida un logro. Se trata de dotar al Órgano parlamentario de una imagen más plural y asignarle un papel más activo en el nuevo esquema de integración política, sin perder su control, ni modificar su articulación con otras instituciones del sistema. Y tal objetivo se cumple sin duda, por lo menos durante el lapso que dura su primer impacto sobre el cuerpo legislativo.

Después, los rasgos excluyentes y autoritarios del sistema político mexicano vuelven a ocupar su lugar en los escenarios parlamentarios, y "las minorías" advierten los estrechos límites de los cambios incorporados. En efecto, aún antes de que se agote la euforia de la apertura, la supervivencia de añejas costumbres se hace manifiesta una vez más para demostrar que su remoción requiere de algo más que modificaciones al orden jurídico electoral.

En estas circunstancias, el nuevo modelo de integración política, basado en la pluralidad de actores partidistas, apenas pasa su primera prueba, obligado a competir con un esquema corporativo todavía eficiente en el desempeño de esta tarea, a pesar de sus limitaciones para abarcar los cambios incorporados en el espectro

social.⁴⁰

No obstante, el reforzamiento de las fracciones de oposición, resultado del incremento en número de sus representantes, en más de una ocasión también deja su impronta en la definición y manejo de diversas políticas de gobierno. Los hechos que dan cuenta de la efectividad de la presencia de partidos distintos al del gobierno en este cuerpo se observan en diferentes episodios, no siempre puestos de manifiesto por artificios del sistema político mexicano, tendientes a reafirmar la autosuficiencia e infabilidad del régimen. En el trienio que cubre la XLVI Legislatura, empero, es posible reconocer distintos casos, aún si se quiere en estado embrionario, que son resultado del empuje de "las minorías" para sobreponerse al predominio abrumador del partido gubernamental sobre las Cámaras del Congreso. En este sentido, cabe destacar, por ejemplo, la incorporación de diferentes disposiciones en la legislación a fin de mejorar la regulación y el control sobre la gestión pública, gracias a su esfuerzo. De las cifras que ilustran su desempeño, por otra parte, se concluye una

40 DIARIO DE LOS DEBATES, iniciativa de reforma al art. 54 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores al Servicio del Estado, cursada por un miembro de la diputación obrera del PRI, afiliado de ese sindicato, para exentar al gremio del impuesto sobre compra de casas, condominios y terrenos. La Cámara de Diputados, según se observa, juega también un importante papel en el fortalecimiento del control oficial sobre la estructura sindical.

intervención más consistente de las minorías, al igual que su clara pretensión de fungir como activos partícipes de la política de gobierno.⁴¹

Reconocer estos logros y aun otros que es posible desprender de la breve reseña hecha de las actividades de la XLVI Legislatura, no significa de manera alguna negar las limitaciones de los cambios observados en la labor de la institución. En algunos casos, hay que reconocer, se trata sólo de matices, no por ello menos significativos.

El sentido y la intensidad de las acciones a cargo de los partidos que conforman el núcleo de la oposición es, sin embargo, tarea harto difícil, puesto que cada una de ellas muestra una actitud y un comportamiento distinto con base en diversas circunstancias. Entre ellas, por ejemplo, su identificación con las políticas en curso, o simplemente, por la disponibilidad de

⁴¹ Al respecto, vale la pena recordar la iniciativa de AN del 27 de octubre de 1964. Esta cuestión es retomada en noviembre y diciembre de 1965 en los proyectos de ley del Ejecutivo de noviembre y diciembre de 1965. En la sesión en que se ventila el dictamen de la iniciativa del PAN (22 de noviembre de 1966), Christieb Ibarrola, presidente del partido, recordará que la presentación de su iniciativa fue precedida por su comentario al Presidente de la Gran Comisión sobre el particular, y que unos días después, el PRI presentó una iniciativa con idéntico propósito. Posteriormente, comentó, informado de que próximamente el Ejecutivo también presentaría un proyecto sobre este particular. Ver también D.D., 27 de diciembre de 1965, crítica de AN en tribuna por la carencia de técnica en los proyectos de Presupuesto de la Federación, y 31 de diciembre de 1966, reconocimiento de AN por los avances registrados en atención a los cuestionamientos hechos el año anterior por su partido.

recursos para organizar su trabajo parlamentario. Mal se puede preparar una iniciativa o intervenir en un debate si se carece de una estructura partidista de apoyo. Y menos aún, si ni siquiera se cuenta con el número suficiente de legisladores para asistir a las sesiones de comisiones destinadas a la elaboración de dictámenes, como es el caso en las tres fracciones minoritarias que participan en los trabajos de esta Legislatura.⁴²

La posibilidad de establecer acuerdos o negociaciones entre las mismas, por otra parte, se vislumbra no solo remota, sino casi imposible por la polaridad de sus posiciones. Así, ni en cuestiones que pudieran ser de interés mutuo se logra tender ningún puente. Antes bien, el enfrentamiento entre Acción Nacional y el Popular Socialista es frecuente, y en no pocas situaciones, impide incluso que el debate se concentre en puntos sustantivos de la discusión.⁴³

Más que en la modificación del marco legislativo del país, los aportes del PAN en esta primera experiencia de mayor apertura a "las minorías", se resumen en la introducción de constantes ajustes de técnica legislativa en las leyes aprobadas. Avance

⁴² Cabe recordar que la Cámara de Diputados cuenta en esta Legislatura con 49 comisiones permanentes.
⁴³ Ver por ejemplo, D.D., 13 y 23 de diciembre de 1966, fecha en que el PPS se pronuncia en contra de reformas electorales propuestas por AN, a pesar de favorecer la posición de las minorías.

indudablemente importante, por cuanto con ello se facilita su aplicación y se evita la constante incorporación de nuevas reformas.⁴⁴

Por su parte, el PPS, presidido en esta ocasión por su propio creador, Vicente Lombardo Toledano, despliega en el primer año gran actividad en la elaboración de proyectos legislativos. Aunque en su discurso evita la confrontación directa con la mayoría, no por ello renuncia a proponer cuestiones de fondo para reorientar el desarrollo del país acordes a su particular óptica, en muchos casos, por cierto, coincidente con posturas de importantes miembros de "la mayoría".⁴⁵

Por último, la actuación del PARM durante el trienio es poco destacada tanto por la escasez de sus intervenciones en tribuna como por su interés en la presentación de iniciativas.⁴⁶ Con argumentos abundantes en referencias a la Revolución Mexicana, y salvo raras excepciones, su voto legislativo favorece las

⁴⁴ Aunque se le acusa de haber inundado de iniciativas la Cámara, pocas son materia de dictamen, y menos las que se aprueban. Para mayor ilustración sobre sus aportes en el mejoramiento de técnica legislativa, consultar D.D. durante los meses de noviembre y diciembre de 1965, en los que se reconoce su intervención en este rubro, en lo que toca al trabajo en comisiones como en los ajustes introducidos en los textos legislativos durante el debate.

⁴⁵ Ver, por ejemplo, D.D., 7 de septiembre de 1964, glosa al informe presidencial.

⁴⁶ Su única iniciativa en el trienio es presentada posteriormente por el Ejecutivo a fin de reconocer distintos beneficios a los veteranos de la Revolución. D.D., 26 y 28 de diciembre de 1966.

propuestas gubernamentales. Por otra parte, como el PPS, sus disputas principales se orientan contra las posturas de Acción Nacional.

La divergencia entre los miembros de las fracciones minoritarias y la propia "mayoría", sin embargo, no obsta para que en algunas ocasiones se produzcan aprobaciones unánimes, cuando existe coincidencia de criterios. En tales oportunidades, por cierto, el dictamen no deja de dar cuenta de la participación plural en su elaboración, pero esos casos, cabe aclarar, son por lo general más la excepción que la regla.

4.5 Tablas y gráficas

INDICADOR	62
Número de sesiones	35
Número sesiones rutina	14
% de ses. rutina	40
Duración prom/ses/min.*	103
Asistencia prom/ses**	124
% del total integrantes	69.66
Núm. total Iniciativas	23
Iniciat. Presidenciales	10
% del total iniciativas	43.48
Iniciat. Legislativas	13
% del total iniciativas	56.52

* Duración promedio de las sesiones de la Legislatura, expresada en minutos.

** Asistencia promedio de las sesiones de la Legislatura.

(tabla 1)

INDICADOR	64	65	66	TOT. LEG.	PROM/AÑO
Número de sesiones	36	39	44	119	39.67
Número de sesiones rutina	6	9	6	21	7
% de sesiones rutina	16.67	23.08	13.64	17.65	17.79
Duración prom/ses/min.*	165	173	144		160.67
Asistencia prom/sesión**	163	166	158		162.33
% del total integrantes	77.99	79.43	75.60		77.67

* Duración promedio de las sesiones de la Legislatura, expresada en minutos.

** Asistencia promedio de las sesiones de la Legislatura.

(tabla 2)

INDICADOR	64	65	66	TOT. LEG.	PROM/AÑO
Núm. total de iniciativas	16	48	38	102	34
Iniciat. Presidenciales	8	18	18		14.67
% del total de iniciativas	50	37.50	47.37	43.14	44.96
Iniciat. Legislativas	8	30	20	58	19.33
% del total de iniciativas	50	62.50	52.63	56.86	55.04
Iniciativas del PRI	2	5	7	14	4.67
% del total iniciativas	12.50	10.42	18.42	13.73	13.78
% del total iniciat. Leg.	25	16.67	35	24.14	25.56
Dictaminadas	0	2	4	6	2
Aprobadas	0	2	3	5	1.66
Iniciativas de Oposición	6	25	13	44	14.67
% del total iniciativas	37.50	52.08	34.21	43.14	41.26

‡ del total iniciat. Leg.	75	83.33	65	75.86	74.44
Dictaminadas	2	2	14	18	6
Aprobadas	0	2	2	4	1.33
Iniciativas del PAN	3	18	10	31	10.33
‡ del total iniciativas	18.75	37.50	26.32	30.39	27.52
‡ del tot. iniciat. Leg.	37.50	60	76.50	53.45	49.17
‡ del tot. inic. Oposición	50	72	76.92	70.45	66.31
Iniciativas del PPS	3	7	3	13	4.33
‡ del total iniciativas	18.75	14.58	7.89	12.75	13.74
‡ del tot. iniciat. Leg.	37.50	23.33	15	22.41	25.28
‡ del tot. inic. Oposición	50	28	23.08	29.55	33.69
Iniciativas del PARM	0	0	0	0	0
‡ del total iniciativas	0	0	0	0	0
‡ del tot. iniciat. Leg.	0	0	0	0	0
‡ del tot. inic. Oposición	0	0	0	0	0

(tabla 3)

INDICADOR	64	65	66	TOT. LEG.	PROM/AÑO
Total inic. ref. constit.*	6	18	6	30	10
‡ de iniciativas totales	37.50	37.50	15.79	29.41	30.26
Inic. ref. const. Ejec.**	1	0	1	2	.67
‡ de las iniciat. Ejec.	12.50	0	5.56	4.55	6.02
‡ de las ini. ref. const.	16.67	0	16.67	6.67	11.11
Inic. ref. const. Legis***	5	18	5	28	9.33
‡ de las iniciat. Leg.	62.50	60	25	48.28	49.17
‡ de las ini. ref. const.	83.33	100	83.33	93.33	88.89
Inic. ref. const. PRI	0	1	1	2	.67
‡ de las inic. del PRI	0	20	14.29	14.29	11.43
‡ de las inic. ref. constit.	0	5.56	16.67	6.67	7.41
Inic. ref. constit. Op.****	5	17	4	26	8.67
‡ de las iniciat. de Op.	83.33	68	30.77	59.09	60.70
‡ de las ini. ref. const.	83.33	94.44	66.67	86.67	81.48

* Total de iniciativas de reforma constitucional.
 ** Iniciativas de reforma constitucional presentadas por el Ejecutivo.
 *** Iniciativas de reforma constitucional presentadas por la Legislatura.
 **** Iniciativas de reforma constitucional presentadas por la oposición.

(tabla 4)

INTEGRACION DE LA XLV LEGISLATURA

(1961 - 1963)

-122-

172 diputados



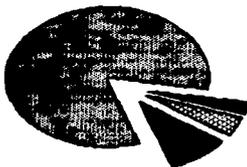
■	96%
■	2.6%
■	.06%
■	
■	

(GRAFICA 1)

INTEGRACION DE LA XLVI LEGISLATURA

(1964 - 1967)

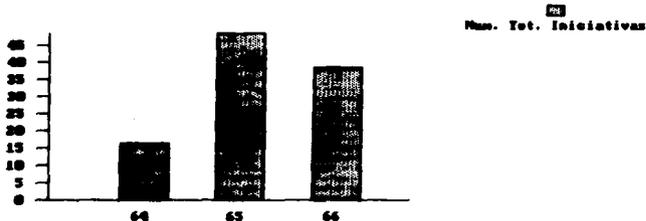
269 diputados



■	83.33%
■	9.57%
■	4.78%
■	2.39%
■	

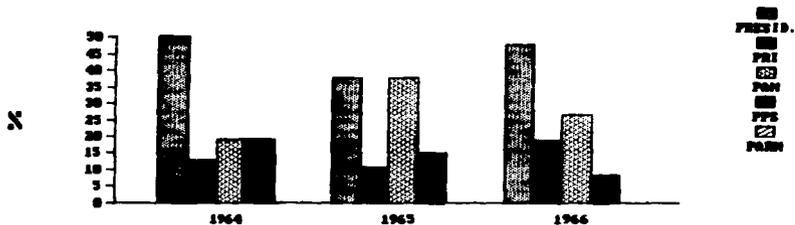
(GRAFICA 2)

DISTRIBUCION DE LAS INICIATIVAS DE LA
XLVI LEGISLATURA



(gráfica 3)

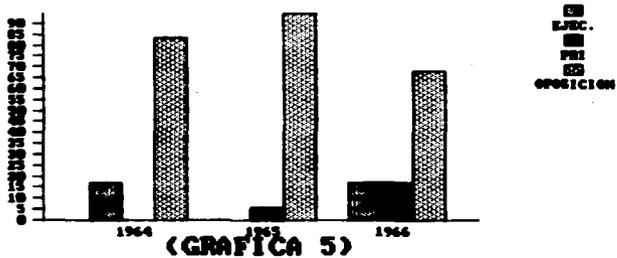
DISTRIBUCION POR ORIGEN DE LAS INICIATIVAS DE LA
XLVI LEGISLATURA



(GRAFICA 4)

DISTRIBUCION POR ORIGEN DE LAS INICIATIVAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA
XLVI LEGISLATURA

%



5. LA XLVII (47) LEGISLATURA (1967-1969).

5.1 El trienio en líneas generales.

Desde el comienzo de la XLVII (47) Legislatura (1967-1969) se hacen patentes los signos de un nuevo decaimiento del parlamentarismo mexicano en su apatía habitual. Los efectos inaugurales de la reforma electoral de 1963 quedan así pronto anulados. Si ya en el último período del trienio anterior su aliento comienza a debilitarse, en éste, su impulso queda completamente cancelado.

El resultado de los comicios previos a la integración del Congreso, y en particular de la Cámara de Diputados, es más que un presagio sobre el sesgo que habrán de seguir sus actividades. Mal empieza la Legislatura al hacer depender su integración de una violación de la ley electoral en la parte relativa a la asignación de los "diputados de partido".¹

¹ En las elecciones legislativas de 1967 el PPS sólo alcanza oficialmente el 2.17% de la votación total, y el PARM el 1.39 por ciento. Como se recordará, la ley demanda un mínimo de 2.5% para la asignación de los primeros cinco diputados de partido.

Mal, no sólo porque la norma pierda su dignidad al introducirse serias dudas sobre la justeza de sus disposiciones, sino porque aquellos cobijados con su infracción no logran liberarse de justificadas sospechas sobre la supeditación de su conducta a las autoridades que así los favorecen. De esta suerte, lejos de vigorizar el cumplimiento de sus labores parlamentarias, la "interpretación" que se hace en nombre del "espíritu" de la legislación electoral tiende a acentuar la inconsistencia de su actuación.

Atrapadas en las secuelas de este proceder, dos de las tres fracciones de oposición poco aportan para mejorar su desempeño en el recinto, pero sí mucho para aumentar su desprestigio ante el juicio de la ciudadanía. Sea por problemas internos, cuya prueba más clara parece ser la dificultad misma de alcanzar el cociente mínimo exigido por la ley, o por cualquier otra razón externa a este estudio, el hecho es que la actividad parlamentaria de estos partidos se ve hondamente demeritada a lo largo del trienio. Su presencia se reduce así casi a comentar cuestiones presentadas por los legisladores de otros partidos, para, a continuación, agregar su voto al de "la mayoría".

La mengua en la actividad del órgano camarál, sin embargo, no es privativa de estos grupos. En realidad, durante la XLVII Legislatura la labor de todos sus integrantes decae en forma notoria. Entre otras cosas, por ejemplo, se observa un descenso claro en los intentos de origen parlamentario por introducir

reformas con el propósito de incidir en el proceso político.² Bajo estas circunstancias, el poder concentrado en el Ejecutivo no deja lugar a dudas.³ Tampoco su absoluto predominio sobre la Legislatura, toda vez que aquellas cuestiones con origen presidencial presentadas a su consideración, cuentan con el dócil apoyo de los parlamentarios de su partido, mayoritario en ambas Cámaras.⁴

El "milagro mexicano" empieza a mostrar ya sus debilidades en diferentes campos. A pesar del fuerte apoyo fiscal y financiero del gobierno, el esquema elegido para el fomento del sector industrial muestra pronto sus deficiencias. El proceso de

² Si se atiende a la definición de que una Constitución es el conjunto de leyes por el que la comunidad ha admitido ser gobernada, además de las indicaciones o metas de la acción futura que deberán guiar al gobierno, las modificaciones incorporadas en ella sin duda actualizan el proyecto a que aspira una sociedad. En este contexto, llama la atención que en la XLVI Legislatura, los diputados demanden la modificación de 27 artículos constitucionales, mientras que en la XLVII este número se vea reducido únicamente a tres. Ver Wheare, K.C., LAS CONSTITUCIONES MODERNAS, España, Editorial Labor, 1975 y Loewenstein, K., TEORIA DE LA CONSTITUCION, Barcelona, Ed. Ariel, 1976.

³ Un caso particular de los escenificados en esta Legislatura exhibe el predominio absoluto del Ejecutivo sobre los otros dos Poderes con total transparencia. Se trata de la denuncia hecha por AN ante el desconocimiento del amparo concedido por la Suprema Corte de Justicia a los empresarios de la industria chocolatera por parte del Ejecutivo. Su intervención para hacer público este hecho, no logra, sin embargo, revertir la aplicación de las disposiciones fiscales dictadas por la secretaría de Hacienda. Ver D.D., 26 de diciembre de 1967.

⁴ En esta Legislatura se da el caso, por ejemplo, de una iniciativa aprobada del sector campesino del Revolucionario Institucional, devuelta a la Cámara con modificaciones introducidas por funcionarios de la Administración pública, hecho no objetado en forma alguna por los afectados. Ver D.D., 9 de septiembre de 1969.

sustitución de importaciones enfrenta serios retos, tanto por la limitación del mercado interno, como por la ausencia de la tecnología necesaria para continuar su desarrollo. A esto se suman, además, los resultados del excesivo proteccionismo en diferentes ramas, tales como la producción de bienes deficientes en calidad y precio, y la dificultad de asegurar su colocación en los mercados del exterior, razón por la que la planta industrial se ve obligada a mantenerse parcialmente ociosa.⁵

Por su parte, el sector agrícola se perfila también como un factor de vulnerabilidad adicional sobre el modelo económico, en virtud del lento crecimiento de las exportaciones y de su paulatina descapitalización por los altos montos transferidos a la industria, vía el estricto control de los precios de garantía a sus productos aplicado por el gobierno. De igual modo, ya se resienten las consecuencias de la reducción de la inversión pública destinada al campo.⁶ Así, el saldo de esta política es el acentuamiento del desequilibrio de la balanza de pagos, y el inicio de una etapa de mayor dependencia de las finanzas públicas con respecto al capital extranjero.

⁵ Cordera, R., ESTADO Y SUBDESARROLLO, México, Tesis de Licenciatura, UNAM, 1975.
⁶ Gutelman, M., CAPITALISMO Y REFORMA AGRARIA EN MEXICO, México, ERA, 1977.

Para contrarrestar la tendencia hacia el estancamiento económico, se piensa entonces en recursos como la inclusión de las capas medias al consumo mediante la promoción de tarjetas de crédito y otros mecanismos. Para este momento, cabe señalar, la consolidación del sector industrial ha generado ya un acelerado crecimiento del núcleo urbano, y con ello, también, de sus demandas y presiones sobre el sector público.

Si bien en los primeros años de esta expansión las tensiones pueden ser controladas por el Estado, a medida que éstas avanzan, se suscitan nuevas explosiones sociales tales como el movimiento estudiantil de 1968, problema en el que convergen la convulsión demográfica del sistema educativo, la saturación del mercado de trabajo profesional, la carencia de canales políticos para la expresión en este ámbito de las inquietudes de los segmentos intermedios, y desde luego, las restricciones de un modelo de desarrollo económico cuyos beneficios únicamente llegan a un grupo demasiado cerrado.⁷

El letargo en que cae la XLVII Legislatura coincide con el anunciado estancamiento del sector económico. Sin ninguna razón aparente, el primer debate de importancia de la Cámara de Diputados, por ejemplo, no se da sino después de mes y medio de iniciadas las sesiones del primer período. Por otra parte, no

⁷ López Cámara, F., EL DESAFIO DE LAS CLASES MEDIAS, México, Ed. Mortiz, 1975.

sólo "la mayoría" mantiene firme su actitud de subordinación frente al Ejecutivo, sino también la intervención de las minorías en la tribuna. A pesar de mantener la misma cifra de miembros, la oposición pierde su impulso previo.

En estas condiciones, el órgano parlamentario es incapaz de atender al descontento de los nuevos núcleos sociales emergentes en el país durante la última década. La expresión de sus demandas corre así fuera de los canales institucionales y, por ende, al margen de toda posibilidad de lograr su integración al sistema.

El tema de la inflación comienza ya a aparecer en los debates de la Cámara por las dificultades gubernamentales de mantener la estabilidad de precios en diferentes rubros. Sin embargo, el suceso que sin duda acapara la mayor atención en el transcurso del trienio, es el estudiantil de 1968, ocasión en la que la opinión pública busca desesperadamente un foro susceptible de recoger, analizar, y mediar la polémica desatada por el conflicto entre diferentes actores de la sociedad civil y de la sociedad política.

La respuesta de los partidos presentes en el recinto parlamentario, sin embargo, es poco satisfactoria. Sin lograr imponer en el recinto un pronunciamiento unánime en favor de la solución gubernamental, la condena expresada por dos de las tres fracciones minoritarias carece de la fuerza necesaria para hacer

mella en la sociedad. Por si esto fuera poco, la debilidad de la XLVII Legislatura para dar cabida adecuada a los intereses de las capas medias en el proceso político, se ve aún más agravada por los reclamos del partido que encabeza la principal oposición, debido a los resultados en las últimas experiencias electorales. De hecho, esta cuestión consume buena parte de sus esfuerzos realizados en la tribuna, empeñados sus representantes en denunciar el despojo electoral contra su organización en el Norte del país.⁸

Así las cosas, el clima de tensión que predomina entre los diputados determina que en el período de sesiones correspondiente a 1968, el Senado, a diferencia de experiencias anteriores, se convierta en el cuerpo designado para recibir, en calidad de cámara de origen, un número importante de iniciativas del Ejecutivo.⁹

⁸ Acción Nacional utiliza las sesiones del 13 y del 20 de septiembre de 1968 en denunciar las irregularidades en los comicios municipales de Tijuana y Mexicali, fechas en las que el conflicto estudiantil se encuentra en plena efervescencia.

⁹ Por lo regular, la Cámara de Diputados figura como la estación inicial del proceso legislativo al recibir en primera instancia los proyectos de ley del Ejecutivo.

5.2 El desempeño de la Legislatura en cifras.

El retraimiento registrado por la XLVII Legislatura con respecto a los escasos avances logrados en la anterior, parece tener dos claves. Mientras la actitud altamente condescendiente de "la mayoría" con respecto al Ejecutivo no muestra variación, "las minorías" se debilitan aún más al reafirmarse la condición de sometimiento al gobierno de dos de los tres partidos que la conforman.¹⁰

Como ya se ha señalado antes, la oposición mantiene estable la cifra de sus representantes (gráfica 1). El Partido Acción Nacional conserva sus 20 curules (9.75% del total), el Popular Socialista sus 10 (4.87%), y el Auténtico de la Revolución Mexicana sus cinco (2.43%). De igual forma, la contundencia del peso de la fracción parlamentaria del Revolucionario Institucional con sus 170 diputados (82.93%) se mantiene sin mayor alteración.

Así, según se observa, el dato sobre la composición de la Cámara de Diputados parece poco relevante para explicar los matices experimentados en el desempeño de la XLVII Legislatura.

¹⁰ Se trata del PPS y el PARM.

Para ilustrar la merma en el dinamismo parlamentario registrada durante el trienio, es necesaria la introducción de indicadores adicionales, entre los que destacan los siguientes.

En su primer período (1967), se efectúan 31 sesiones con duración aproximada de dos horas 14 minutos en promedio, cifras que reflejan una disminución de 26.08% y 13.75% respectivamente con relación al promedio por año del trienio anterior. De ellas, cerca de diez, lo que equivale al 32.26%, se dedican a cuestiones sin especial relevancia. El promedio de asistencia por sesión es de 159 diputados en cada oportunidad, lo que corresponde al 77.56% de sus integrantes, cifra que ilustra un comportamiento similar en ambos renglones al del año anterior (tabla 1).

En 1968, el número de sesiones es 29 (dos menos que en 1967), y su duración promedio es de dos horas, siete minutos; tiempo más reducido en siete minutos con respecto al período anterior. Empero, las ocasiones destinadas en forma exclusiva al tratamiento de asuntos de rutina son sólo seis, es decir, cuatro menos (de 32.26% a 20.69%) que en 1967. Asimismo, la asistencia disminuye a 149 diputados en promedio por sesión (72.68% de sus miembros), número menor al del período previo.

Al año siguiente (1969) se registra una ligera recuperación en la actividad camarál al elevarse a 32 el número de sus sesiones, con un promedio de duración de dos horas 35 minutos, mientras que

los asuntos de rutina sólo ocupan el 18.75% de las reuniones del pleno. La asistencia, sin embargo, continúa decreciendo hasta llegar a 138 diputados (67.32% del conjunto).

En resumen, el desempeño de la XLVII (47) Legislatura denota poca actividad al inicio de sus labores, aunque éstas se ven incrementadas en los dos períodos siguientes. No obstante esta recuperación, el promedio de sesiones dedicadas en el trienio a asuntos de poca monta (23.91%) es de cualquier manera superior en casi 7% al anterior (17.65%). En contraste, la asistencia y la duración promedio en los tres años, son inferiores (72% y dos horas 18 minutos) al 77% y dos horas 41 minutos de la XLVI (46) Legislatura.

El retraimiento de la dinámica parlamentaria se corrobora también en los aportes de los integrantes de la Cámara a la expedición de proyectos legislativos (tabla 2). De un total de 19 en 1967, únicamente cuatro (21.05%) tienen como origen este cuerpo (36% menos que en 1966) (gráfica 2). El número total de iniciativas se eleva a 26 al año siguiente, con una participación de 13 (50%) signadas por los diputados y un incremento en la cifra hasta 31 en 1969, 20 de las cuales son de los parlamentarios (64.52%). A pesar del repunte que muestra su intervención en esta actividad, el total de las iniciativas de los legisladores en el trienio (48.68%) es inferior en más de 8% al del trienio anterior (56.86%), cifra que se eleva a casi 10% si se toma como base el promedio por año en ambas Legislaturas.

En correspondencia con los datos apuntados, la contribución de las fracciones minoritarias en la presentación de proyectos de ley signadas por legisladores (56.76%) es también 19.10% menor al de su actuación en la XLVI Legislatura (75.86%), aunque con respecto al promedio por año sólo se reduce en 12.26%. Acción Nacional, nuevamente el partido con mayor participación en esta labor (15 en los tres años, 71.43% de las iniciativas de la oposición), registra, empero, una reducción de casi 13% en los proyectos de legisladores presentados a la Cámara, y del 10% del total de las iniciativas del trienio en general. De los otros partidos de oposición, el PPS exhibe el descenso más dramático (ocho iniciativas menos que en el anterior, lo que equivale a un decrecimiento de 61% con respecto al total del trienio anterior), mientras que el PARM eleva su porcentaje con la presentación de un proyecto en 1969, toda vez que en la Legislatura anterior no elabora ninguno (gráfica 3).

Una vez más, el tema preponderante de las iniciativas es el financiero, tema periódicamente revisado en diversos aspectos. Así, el 50% de las del Ejecutivo muestra este carácter, lo que corresponde a un 12% más que en el trienio anterior. El segundo lugar lo ocupa la justicia, con aportes tanto de este Poder como de miembros del la Cámara. Sin embargo, el laboral es el que sin duda puede ser calificado como el de mayor relevancia al haber

dadó lugar a intensas y numerosas sesiones (cinco) en 1969, la discusión generada por la expedición de una nueva Ley Federal del Trabajo.

En materia constitucional, también los esfuerzos de los diputados se ven notablemente mermados en este trienio (tabla 3). Para comprobarlo, basta comparar su participación anterior en este renglón (48.28% del total de las iniciativas legislativas presentadas) con respecto al lapso que cubre la XLVII Legislatura (5.41%). Reducción especial muestran los intentos efectuados por la oposición en este rubro, equivalentes a únicamente el 9.52% del total de los proyectos a su nombre presentados al pleno, casi 50%, menos que en el anterior. Ni que decir del PRI, por último, cuya participación en este renglón es nula (gráfica 4).

El cuadro que describen los números hasta aquí expuestos son concluyentes en la corroboración del severo decaimiento registrado en las actividades de la XLVII Legislatura. Los esfuerzos de "las minorías" para tratar de agilizar las actividades en la Cámara se vuelven aún más débiles, y su situación pasa a ser prácticamente la misma que antes de la reforma electoral de 1963. Por su parte, "la mayoría", muestra también poco interés en los procesos escenificados en el recinto, con lo que la Cámara queda sumida una vez más en el letargo.

5.3 El desempeño de la Legislatura en hechos.

Los aportes de las minorías en el lapso que cubre al XLVII Legislatura registran los efectos de la estrechez del control ejercido sobre la institución. No solo "la mayoría" convalida su abrumadora presencia en los recintos parlamentarios, sino que, además, a ello se agrega la desautorización del núcleo de la oposición por el forzado arribo de parte de sus miembros a la Cámara de Diputados. Disminuida su fuerza por el escaso apoyo electoral recibido en los comicios de 1967 y por el aval otorgado a dos de sus fracciones por el gobierno para hacerlas acreedoras de "diputados de partido", su intervención se ve casi reducida al impulso desplegado por uno solo de sus actores.

El desánimo es así el rasgo principal del primer período del trienio. Nuevamente la antigua práctica de excluir a los partidos minoritarios del trabajo en comisiones vuelve a restablecerse.¹² Tal proceder, no obstante, se va atemperando a medida en que se reconocen los daños de esta actitud sobre la dinámica de la discusión y la imagen de la institución. Entonces, se busca resaltar en cada oportunidad el ambiente de concordia y

¹² Ver denuncias a este respecto, por ejemplo, en D.D., 24 de noviembre de 1967.

apertura sustentado por "la mayoría" hacia las propuestas de la oposición.¹³

El desaliento inicial se observa también en el predominio de la legislación financiera. En contraste, las iniciativas para introducir modificaciones en el sistema político quedan virtualmente relegadas. Las pocas batallas en este campo descansan por lo general en un único promotor: Acción Nacional, quien no renuncia a su propósito de cumplir con la función de control y vigilancia de la hacienda pública encargada por la Constitución a los legisladores.

A lo largo de sus intervenciones, apunta el agudo desequilibrio que se acusa entre los tres poderes de la Federación. Con motivo del debate relativo a la Cuenta Pública de 1967, por ejemplo, resalta la ineficacia de la Contaduría Mayor de Hacienda para llevar a cabo su labor debido a la centralización y el crecimiento de la burocracia gubernamental, sin su correspondiente contraparte en el Congreso.¹⁴ Oportunidad similar brinda la aprobación del dictamen relativo a la Miscelánea Fiscal, y el Presupuesto de Egresos del año

¹³ La actitud en las diversas comisiones de trabajo no es homogénea y en mucho depende de la disposición de su Presidente. Ver, por ejemplo, D.D., 12 y 17 de diciembre de 1968.
¹⁴ Ver D.D., 20 de octubre de 1967. Entre otras cosas, en esta ocasión se recuerda que la ley que rige las actividades de este organismo fue expedida en 1937, cuando el gasto público era 150 veces menor al ejercido en ese momento.

siguiente.¹⁵

Disminuidas en número y quizás también en intensidad, las intervenciones de la oposición contemplan, sin embargo, otras importantes facetas de la política gubernamental durante el trienio. Entre ellas, destaca también su insistencia en introducir restricciones en el crecimiento de la administración pública, adelantándose con ello a los ajustes incorporados en forma posterior por el gobierno, una vez reconocido el déficit presupuestal que aqueja al sector.¹⁶

No obstante este esfuerzo, a lo largo de toda la XLVII Legislatura el control general de la Cámara queda bajo la absoluta tutela de "la mayoría", y por su intermediación, del Ejecutivo. Su dominio sobre la misma se comprueba de múltiples maneras. A pesar de contar con la aprobación del pleno, por ejemplo, la iniciativa de reforma presentada por el sector agrario del Revolucionario Institucional a la Ley de Crédito Agrícola es devuelta a la Cámara por funcionarios de la administración pública con notorias rectificaciones.¹⁷

¹⁵ La industria chocolatera obtiene de la Suprema Corte de Justicia un amparo contra el incremento del impuesto aplicado al cacao. Los diputados de Acción Nacional hacen público el desacato escenificado por el Ejecutivo en este asunto al insistir en su propósito, lo que no inhibe la aprobación final de la ley correspondiente con cargo a "la mayoría". Ver D.D., 26 de diciembre de 1967.

¹⁶ Ver D.D., 12 de diciembre de 1967 y 21 de diciembre del mismo año, propuesta de AN para la reorganización y modernización de la administración pública federal.

¹⁷ D.D., 9 de septiembre de 1969.

A cambio de su subordinación a los dictados presidenciales, los sectores en que se organiza la fracción priista son objeto de beneficios y asignaciones especiales en la legislación. Bajo esta lógica, a pesar de haber sido introducida a fines de 1968, la nueva Ley Federal del Trabajo no es dictaminada sino hasta 1969. Tal medida obedece, según se manifiesta en la tribuna camarl, al propósito de dar tiempo a la evaluación de las demandas presentadas por los interesados. En efecto, durante su discusión final, se hace énfasis en la valiosa labor realizada por la diputación obrera del PRI a fin de lograr la introducción de diversas modificaciones en el texto original del proyecto, a fin de atender las necesidades habitacionales del sector laboral.¹⁸

Por último, cabe advertir, sin embargo, no todas las intervenciones de "la mayoría" siguen el patrón configurado por el carácter corporativo de su relación partidista con el Ejecutivo. Sus miembros también se abocan a ejecutar otras tareas en calidad de simples representantes de la sociedad civil, sea para satisfacer los intereses concretos de algún grupo, o para reforzar sus bases de apoyo entre la población en general. Así, por ejemplo, para dar respuesta a la demanda de organismos ligados al comercio marítimo, sus diputados presentan un

¹⁸ D.D., 28 de octubre de 1969 y sesiones posteriores hasta el 4 de noviembre.

proyecto de reforma tendiente a corregir irregularidades que dificultan el desarrollo de esta actividad.¹⁹ De igual modo, el sector femenino del Revolucionario Institucional propone la introducción de modificaciones en el Código Civil con el fin de eliminar disposiciones discriminatorias para la mujer.²⁰

5.4 Balance final.

La reforma electoral de 1963 queda virtualmente neutralizada en la XLVII Legislatura por la decisión gubernamental de ignorar el resultado de los comicios, e imponer su interpretación como norma para la integración de la Cámara de Diputados. En ello, sin duda, el Ejecutivo juega también un importante papel al ensombrear una vez más con su presencia el quehacer del Congreso, y aumentar así su desprestigio frente a la ciudadanía.

¹⁹ Ver D.D., 19 de diciembre de 1968, iniciativa del PRI para precisar las facultades de los corredores en los contratos de comercio marítimo y en la autenticación de diversos actos de comercio.

²⁰ D.D., 9 de septiembre de 1969, reformas al Art. 115, fracción VIII del Código Civil.

En efecto, al no disimular su predominio tradicional sobre el Legislativo, el titular de la administración pública complica seriamente el restablecimiento de la dignidad de este poder. Baste recordar el constante refrendo de prácticas como el llamado "maratón legislativo", consistente en el envío en los últimos días de cada período de un torrente de importantes iniciativas, dificultando su estudio y socavando el respeto debido a esta labor.²¹

Pero el daño no termina ahí. Al arrollar al órgano parlamentario, la labor de vigilancia y continencia que éste debe realizar sobre la gestión gubernamental se ve también seriamente obstaculizada. En consecuencia, las advertencias de la oposición a lo largo del trienio en cuestiones de indiscutible trascendencia como el crecimiento desmedido de la deuda pública no logran ser atendidas. Inútiles son también sus observaciones relativas a la conveniencia de buscar alternativas diversas al endeudamiento externo para financiar el desarrollo económico del

²¹ A este respecto, AN manifiesta su desacuerdo en forma regular. Ver, por ejemplo, D.D., 21 de diciembre de 1968 y 23 de diciembre de 1969.

país.²²

La subordinación de las Cámaras del Congreso por vía de "la mayoría" al titular de la administración pública hace indiscutiblemente más difícil el cumplimiento de sus funciones. En la expedición de leyes, los efectos de esta situación se observan claramente al generar diversos problemas. Entre otros, por ejemplo, al evitar a toda costa la introducción de correcciones aun técnicas en los proyectos presidenciales, casi de inmediato se crea la necesidad de nuevas y constantes enmiendas en la legislación.

Por su debilidad en la Legislatura, sólo en contadas oportunidades AN logra incorporar algunas precisiones en este sentido, a efecto de evitar seguras confusiones en la interpretación posterior de la ley. Su participación, sin embargo, no se agota únicamente en estos aspectos de carácter formal. En ella se tocan también problemas más sustantivos, como

²² Ver D.D., 20 de octubre de 1967 y 26 de diciembre de 1968. La fracción de AN llama la atención sobre la contradicción existente entre la política de nacionalizaciones emprendida por el gobierno como medio para detener la influencia del exterior en el país, y la práctica cada vez más frecuente a recurrir a fuentes de financiamiento externa para cubrir los gastos gubernamentales. De igual manera, apunta el error de pensar en progresar "con el uso extensivo de capital, siendo éste nuestro recurso más escaso..." Al respecto, se hace referencia al reporte de la Organización Internacional del Trabajo, donde se advierte que "a diferencia de lo que ha ocurrido en la mayor parte de los países industrializados, la inversión hecha hasta ahora en el sector moderno de varios países insuficientemente desarrollados, no ha producido en la economía el efecto en cadena que se esperaba."

por ejemplo, la presentación de proyectos complementarios a los del Ejecutivo, si bien con pocas posibilidades de alcanzar la aprobación parlamentaria, incorporados en reformas posteriores en interés de sus representados.²³

Por regla general, los diputados de Acción Nacional se apegan a las posturas definidas por su partido en cada asunto, diversas casi siempre a las sustentadas por "la mayoría". Menor será el desacuerdo exhibido por los miembros de la fracción parlamentaria del PPS y del PARM, sin aseverar por ello sumisión total al partido del gobierno en cualquier circunstancia, una vez que tal afirmación es insostenible.

De existir docilidad del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana con respecto a las decisiones del Ejecutivo, ésta es atribuible en parte a los beneficios recibidos por el cuerpo militar en el transcurso de estos años. De esta suerte, la reflexión solo permite resaltar su estrechez de miras, circunscritas quizás únicamente a los intereses de este grupo, con el olvido consiguiente del resto del electorado, pero no a la carencia de intereses particulares.²⁴

²³ Ver, D.D., 19 y 21 de diciembre de 1967, iniciativas de AN a la Ley de Nacionalidad y Naturalización para complementar la reforma del Ejecutivo al Art. 30 Constitucional, y a la Ley de Bienes Nacionales, respectivamente.

²⁴ Ver D.D., 20 y 31 de octubre y 21 de noviembre de 1967 para comprender la naturaleza del apoyo de PARM a las posiciones de "la mayoría".

De igual modo, el apoyo del PPS a las líneas del Partido Revolucionario Institucional es variable, y en ocasiones, si se quiere, hasta negociable, pero no incondicional. Justamente porque el partido no carece de personalidad ni de inspiración para asumir actitudes propias, es que puede establecer acuerdos con "la mayoría". Tal situación se comprueba en múltiples episodios, en los que, junto con su asentimiento, el Popular Socialista no omite comentarios contrarios a algunas medidas de gobierno.²⁵

Por otra parte, conviene recordar que durante el trienio que cubre la XLVII Legislatura, existe una clara coincidencia entre el programa del Popular Socialista y la política general del régimen, especialmente en lo que toca a la naturaleza de la labor a cargo del Estado, y a la expansión de su área de intervención en la esfera económica.²⁶ La introducción de este matiz parece necesaria para entender de manera cabal el comportamiento del Popular Socialista en eventos posteriores, lo que no implica, sin embargo, desconocer las consecuencias que esta cercanía tiene

²⁵ D.D., 21 y 26 de diciembre de 1967.

²⁶ D.D., 4 de septiembre de 1969. Al hacer la glosa del informe presidencial de 1969, el PPS destaca la adquisición de la Compañía Algodonera Comercial Mexicana por parte del gobierno federal. Al respecto se comenta que ya podrá venderse algodón al mercado nacional e internacional directamente, desplazando a las empresas extranjeras, entre las cuales, a la sazón predominaba la Anderson Clayton, de capital norteamericano. También se destaca la cancelación de diversas concesiones a empresas de ese país en el litoral del Golfo de México, como "un paso adelante en la nacionalización y consolidación de la industria petrolera mexicana.

sobre el funcionamiento del cuerpo legislativo, particularmente cuando la permanencia de parte de sus integrantes en sus recintos depende de concesiones gubernamentales, y no del apoyo electoral.

De igual modo, la afirmación de una ausencia total de coincidencia entre los partidos que configuran el núcleo de la oposición también merece ser matizada. Si bien es cierto que su antagonismo doctrinal impide el establecimiento de acuerdos concertados tendiente a fijar acciones conjuntas, durante el debate su cercanía en diversas cuestiones queda manifiesta. Tal es el caso de su interés en reforzar la estructura municipal, en el mejoramiento de la impartición de justicia, o en la implantación de una reforma fiscal a fondo.²⁷

La discusión que antecede a la aprobación de la Ley Federal del Trabajo ilustra esta aclaración de manera particular. En esa oportunidad, el PAN y el PPS se suman a la demanda de prohibir la afiliación o sujeción de los trabajadores a determinadas organizaciones sindicales o políticas, en directa alusión a la situación que éstas exhiben con respecto al partido gubernamental.²⁸ Empero, al imponerse los aspectos que nutren su rivalidad, sus intereses comunes quedan finalmente opacados.²⁹

²⁷ D.D., 21, 25 y 27 de diciembre de 1967 en que tienen lugar discusiones tocantes a estos temas.

²⁸ D.D. 28 de octubre y sesiones siguientes hasta el 18 de noviembre de 1969.

²⁹ Durante el debate, el PPS acusará al PAN de oportunismo al pretender ganarse a las masas obreras sin ser un partido proletario.

A pesar del amplio interés que alcanza la expedición de la nueva legislación laboral, el suceso más importante del trienio es la gran movilización estudiantil de 1968. Curiosamente, antes de que ésta tome su mayor impulso, y quizás presagiando su desenlace final, el tema de la "delincuencia juvenil" ocupa un espacio especial en el debate. Más adelante, al calor de los acontecimientos, la Legislatura se convierte bajo el control de "la mayoría", en un foro más para difundir el punto de vista del Ejecutivo sobre el problema. Con excepción de uno de sus miembros que a título personal reclama la desocupación de Ciudad Universitaria ³⁰, la institución se suma al coro que apoya a la postura presidencial.³¹

³⁰ D.D., intervención del Diputado Guillermo Morfín García del PRI, 20 de septiembre de 1968. Al respecto, dirá: "Quiero dejar asentado desde esta tribuna mi opinión, mi deseo ferviente de que salga el Ejército nacional de Cd. Universitaria". "No lo exijo; respetuosamente lo pido; lo pide un joven diputado federal universitario que probablemente pudiera equivocarse, pero que estaría negándose a sí mismo si no expusiera como lo está haciendo, su pensamiento". Finalmente, con relación a la actitud adoptada sobre el conflicto por el Rector Barrios Sierra, "manifiesto mis respetos".

³¹ Al respecto, en el transcurso del trienio se aprueba la aplicación de disposiciones sobre disolución social contempladas en el Código Penal, y más tarde, la iniciativa de reforma electoral del Ejecutivo para incorporar a los jóvenes mayores de 18 años al sufragio, una vez que se les reconoce ya "en aptitud de ejercer la ciudadanía".

5.5 Tablas y gráficas.

INDICADOR	67	68	69	TOT.LEG.	PROM/AÑO
Número de sesiones	31	29	32	92	30.67
Número de sesiones rutina	10	6	6	22	7.33
% de sesiones rutina	32.26	20.69	18.75	23.91	23.90
Duración prom/ses/min.*	134	127	155		138.67
Asistencia prom/sesión**	159	149	138		148.67
% del total integrantes	77.56	72.68	67.32		72.52

* Duración promedio de las sesiones de la Legislatura, expresada en minutos.

** Asistencia promedio de las sesiones de la Legislatura.

(tabla 1)

INDICADOR	67	68	69	TOT.LEG.	PROM/AÑO
Número total de iniciativas	19	26	31	76	25.33
Iniciat. Presidenciales	15	13	11	39	13
% del total de iniciat.	78.95	50	35.48	51.32	54.81
Iniciat. Legislativas	4	13	20	37	12.33
% del total de iniciat.	21.05	50	64.52	48.68	45.19
Iniciat. PRI	1	5	10	16	5.33
% del total de iniciat.	5.26	19.23	32.26	21.05	18.92
% del total iniciat. Leg.	25	38.46	50	43.24	37.82
Iniciat. Oposición	3	8	10	21	7
% del total de iniciat.	15.79	30.77	32.26	27.63	26.27
% del total iniciat. Leg.	75	61.54	50	56.76	62.18
Iniciat. PAN	3	8	4	15	5
% del total de iniciat.	15.79	30.77	12.90	19.74	19.82
% del total iniciat. Leg.	75	61.54	20	40.54	52.18
% del total iniciat. Opos.	100	100	40	71.43	80
Iniciat. PPS	0	0	5	5	1.67
% del total de iniciat.	0	0	16.13	6.58	5.38
% del total iniciat. Leg.	0	0	25	13.51	8.33
% del total iniciat. Opos.	0	0	50	23.81	16.67
Iniciat. PARM	0	0	1	1	.33
% del total de iniciat.	0	0	3.23	1.32	1.08
% del total iniciat. Leg.	0	0	5	2.70	1.67
% del total iniciat. Opos.	0	0	10	4.76	3.33

(tabla 2)

INDICADOR	67	68	69	TOT.LEG.	PROM/AÑO
Total inic. ref. constit.*	1	2	1	4	1.33
% de iniciativas totales	5.26	7.69	3.23	5.26	5.39
Inic. ref. constit. Ejec.**	1	1	0	2	.67
% de las iniciat. Ejec.	6.67	7.69	0	5.13	4.79

‡ de las ini. ref. constit.	100	50	0	50	50
Inic. ref. const. Legis.***	0	1	1	2	.67
‡ de las iniciat. Legis.	0	7.69	5	5.41	4.23
‡ de las ini. ref. constit.	0	50	100	50	50
Inic. ref. constit. PRI	0	0	0	0	0
‡ de las inic. del PRI	0	0	0	0	0
‡ de las inic. ref. constit.	0	0	0	0	0
Inic. ref. constit. Opos.****	0	1	1	2	.67
‡ de las inic. de Opos.	0	12.50	10	9.52	7.50
‡ de las inic. ref. constit.	0	50	100	50	50

* Total de iniciativas de reforma constitucional.

** Iniciativas de reforma constitucional presentadas por el Ejecutivo.

*** Iniciativas de reforma constitucional presentadas por la Legislatura.

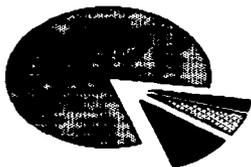
**** Iniciativas de reforma constitucional presentadas por la oposición.

(tabla 3)

INTEGRACION DE LA XLVII LEGISLATURA

(1967 - 1969)

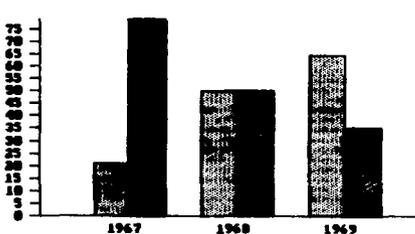
265 diputados



FRU	62.93%
POU	9.75%
PPS	4.57%
PSB	2.43%

(GRAFICA 1)

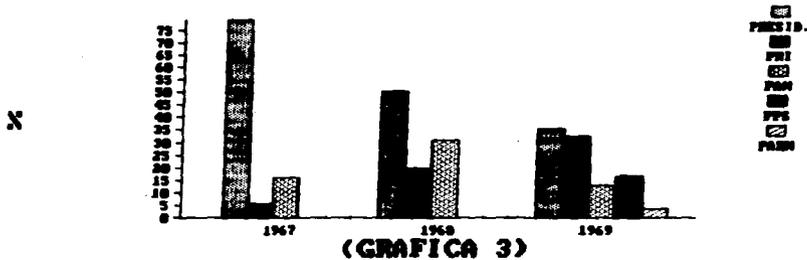
DISTRIBUCION ANUAL DE LAS INICIATIVAS DE LA XLVII LEGISLATURA



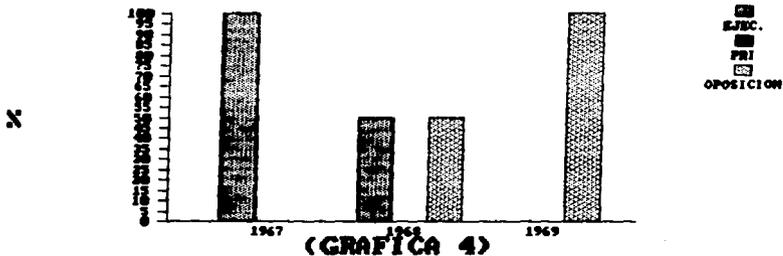
LEGIS.
PRESID.

(GRAFICA 2)

DISTRIBUCION POR ORIGEN DE LAS INICIATIVAS DE LA
XLVII LEGISLATURA



DISTRIBUCION POR ORIGEN DE LAS INICIATIVAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA
XLVII LEGISLATURA



6. LA XLVIII (48) LEGISLATURA (1970-1972).

6.1 El trienio en líneas generales.

Durante la XLVIII (48) Legislatura (1970-1972) el ya de por sí claro predominio del Ejecutivo sobre el Congreso añade a su repertorio nuevas expresiones. Con el fin de reforzar la imagen del órgano parlamentario, seriamente resentida por su manifiesta sujeción al gobierno, su quehacer es objeto de numerosos ajustes. La profundidad y la dinámica del cambio, sin embargo, se acomoda una vez más a los requerimientos presidenciales.

El trienio se inicia con el antecedente de un proceso de integración del cuerpo legislativo irregular y cuestionado.¹ Para garantizar la presencia de parte de la oposición en la Cámara de Diputados, único espacio abierto a su intervención, se hace caso omiso de los resultados numéricos de los comicios y por segunda ocasión se reitera la necesidad de interpretar el "espíritu" de

¹ Junto con los reclamos por el desconocimiento del triunfo que presume AN en Tijuana y Mexicali en los comicios de 1968 y la imposición de graves obstáculos a la manifestación de la voluntad popular en Yucatán, se reiteran diversas irregularidades en los comicios federales. Ver glosa al Sexto Informe Presidencial del Lic. Gustavo Díaz Ordaz en D.D., 8 de septiembre de 1970. A ello se suma su impugnación junto con la del PPS por la senaduría del DF, cuyo dictamen será discutido en la Cámara de Diputados hasta el 11 de septiembre.

los preceptos electorales de 1963.²

Después de este tropiezo, sin embargo, la idea de proyectar una más decidida intervención del Congreso en las labores de gobierno cobra mayor impulso. Dos tipos de acciones resumen en buena parte este propósito. En primer lugar, la ampliación de los canales de comunicación de los funcionarios públicos con sus análogos parlamentarios, a modo de reforzar la idea de colaboración entre poderes equiparables. En segundo, la intensificación de las tareas de gestoría realizadas por los diputados.

En ambos casos, se trata de medidas tendientes a cubrir las deficiencias del patrón de representación política, sujeto todavía al predominio de la lógica corporativa.³ En este sentido, cabe recordar el llamado de atención expresado en la fuerte

² En la sesión del colegio electoral relativa a la asignación de "diputados de partido" se argumenta que para resolver los derechos de los partidos políticos en este rubro, "no bastan las escuetas operaciones aritméticas derivadas de los estratagemas para estar ciertos de una interpretación correcta del espíritu de nuestra Ley Fundamental...". El PPS recibe así con el 1.42% de la votación diez diputados, mientras que al PARM se le asignan cinco con únicamente el 84% de los votos. Ver D.D., 29 de agosto de 1970, intervención a cargo del Diputado Cuauhtémoc Santana del Revolucionario Institucional, miembro de la comisión encargada del dictamen. Además, González Casanova, P., EL ESTADO Y LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO, México, Ed. ERA, 1986, pp. 135-139.

³ En la práctica, la configuración de grupos de interés se sujeta a gradaciones y aproximaciones en las que, alternada o simultáneamente, puede operar un esquema pluralista o corporativista, según lo demande la coyuntura. Schmitter, P., "Corporativismo (corporativismo)", en RELACIONES CORPORATIVAS EN UN PERIODO DE TRANSICION, op. cit., p. 5.

agitación laboral con que concluyen los cincuenta, y tras haber madurado una década más adelante, el movimiento de las capas medias y populares envueltas en los sucesos estudiantiles de 1968. Ante tales evidencias, es claro que el modelo de integración política debe ser revisado y sometido a una operación correctiva de emergencia.

Se emprende así una nueva reivindicación de las formas de representación electoral-parlamentarias del esquema liberal, subordinadas, empero, a las del corporativismo estatal. En efecto, esta decisión se manifiesta en el discurso de "apertura democrática" adoptado por la administración echeverrista, y en el interés de activar a la presencia de los legisladores en el frecuente desempeño de tareas ligadas a su compromiso como representantes de la ciudadanía.

El arranque de este proyecto coincide con el agotamiento de los éxitos del "desarrollo estabilizador", presente ya sólo en el discurso oficial. La economía se encuentra en una fase de crecimiento lento e inestable del producto interno, acompañada de fuertes presiones inflacionarias y de una intensa agudización del desequilibrio en la balanza de pagos por el aumento persistente del déficit fiscal. En el ámbito mundial, el patrón de acumulación de capital muestra ya notorios signos de agotamiento

hasta desembocar en una honda recesión internacional.⁴

Para hacer frente a esta situación, en 1971 se decide poner en marcha una política de "freno y arranque" mediante el operativo del gasto público. De acuerdo con este plan, se procede a reducir la inversión pública, lo que provoca una contracción en la privada y una notoria caída en los ingresos reales de los asalariados en general. Para subsanar este deterioro, al año siguiente se procede en sentido inverso, pero sólo se logra incrementar el déficit público y con ello, el saldo de la deuda tanto interna como externa.⁵

A pesar de las ganancias que esta política deja a los empresarios, éstos muestran gran preocupación por el tono del discurso de la administración echeverrista. Su inquietud se agudiza más con la visita del ejecutivo chileno, Salvador Allende, y el apoyo gubernamental a su gestión.⁶ En el sector agrario, la situación no es mucho mejor, toda vez que la cantidad de trabajadores agrícolas sin tierra se multiplica al igual que su descontento. Caso similar se observa en el ámbito laboral, según se constata en las amplias movilizaciones escenificadas en

⁴ González Casanova, P. y Florescano, E., (Compil.) MEXICO, HOY, op. cit., pp. 19-20.

⁵ Se trata de una política que incidirá desfavorablemente en la economía. Ello se refleja en los siguientes datos: el salario mínimo general en pesos de 1968 pasa de 22.9 en 1970, a 21.7 en 1971, lo que significa una reducción de 5.2%. Para 1972, la deuda pública sufre un incremento de 1.4% en el renglón externo y de 26.1% en el interno. Ibid., pp.50-51.

⁶ Ibid., p.52.

varias ciudades del país, a raíz de la cancelación del contrato del Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (STERM).⁷

Por el cambio de administración, la nota que destaca al comienzo de la Legislatura es la pasividad, hecho que sin duda contrastará con su posterior diligencia.⁸ Apenas se inaugura el mandato del Lic. Luis Echeverría Álvarez, el activismo legislativo que mostrará su administración a lo largo de su desarrollo se pone en funcionamiento.⁹ Junto con esta práctica, también se inicia la de citar a todos aquellos funcionarios vinculados con los proyectos revisados en el recinto.

Después de la presentación al pleno de cualquier iniciativa de regular transcendencia, se abre un paréntesis para dar curso a la proposición del partido mayoritario de solicitar la comparecencia del titular del ramo correspondiente. Cubierto el trámite de aceptación, primero por la asamblea y más adelante por el Presidente de la República, en tanto cabeza de la administración

⁷ Woldenberg, J., y Huacuja, M., "El sexenio de Luis Echeverría", en EVOLUCIÓN DEL ESTADO MEXICANO, op. cit., pp.168., 169.

⁸ En las sesiones de septiembre, octubre y noviembre sólo se registra la presentación de dos proyectos de ley, mientras que en diciembre se reciben 17.

⁹ Su gobierno se inicia el 10. de diciembre de 1970, un mes apenas de finalizar el primer periodo de la legislatura. Ante la avalancha de iniciativas presentadas por el nuevo Ejecutivo, con el argumento de requerir de un marco necesario para sustentar sus planteamientos y su programa de trabajo, se convoca inclusive a período extraordinario.

pública, se procede a recibir al visitante. Sólo entonces se da curso a la expedición del dictamen respectivo, y a su posterior discusión y aprobación en el pleno.

El éxito inicial de este sistema en la restauración de la imagen del cuerpo parlamentario es contundente. A grado tal, que hasta la oposición lo señala como una clara prueba del "diálogo democrático" iniciado entre los Poderes de la Unión.¹⁰ La frecuencia del emplazamiento de funcionarios públicos, incluso con motivos distintos al del envío de proyectos legislativos, no obstante, agota pronto la efectividad del recurso. Su huella, empero, queda marcada en la cortedad del tiempo destinado durante el trienio al estudio de cada iniciativa enviada a consideración del órgano legislativo.¹¹

No bien se ha dado curso a la exposición de alguna de ellas, cuando ya se tiene en puerta la siguiente. En cada oportunidad, por otra parte, la fijación de la fecha de las comparecencias queda en manos del Ejecutivo, lo que provoca en ocasiones el incumplimiento de importantes compromisos de la Cámara de Diputados

¹⁰ Esta es la opinión de Acción Nacional al recibir la primera visita a unos días de iniciada la Legislatura. D.D., 21 de diciembre de 1970.

¹¹ A un comentario hecho durante la respuesta al Tercer Informe de Gobierno de LEA sobre el interés de los legisladores en conocer más detalles de la política económica, sigue una audiencia del Secretario de Hacienda sobre la cuestión. Ver D.D., 8 de septiembre de 1972. Ante esta situación, no extraña la posterior queja de la oposición por es escaso tiempo destinado a la reflexión y el estudio de los proyectos presentados en la Cámara. Ver por ejemplo, D.D., 23 de diciembre de 1970.

debido a la saturación de su agenda, especialmente en las últimas semanas de cada período, de por sí intensas por la amplia cantidad de dictámenes pendientes de aprobación.¹²

El propósito de enaltecer la figura del Legislativo sigue también el camino de ensanchar los mecanismos de control y vigilancia de la institución sobre el gasto público. A diferencia del pasado y en respuesta a las reconveniones de la oposición por el incumplimiento del mandato constitucional relativo a la presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública, el Ejecutivo acepta por primera vez someter a consideración del pleno los rubros relativos a los Territorios Federales.¹³ Con igual intención dignificante, y después de similares críticas de "la minoría", en forma periódica se remiten a la Cámara los informes sobre la situación que guarda cada dependencia pública, y el correspondiente al uso de las facultades en materia arancelaria delegadas al Presidente de la República.¹⁴

¹² A siete días de terminar el primer período, por ejemplo, continúan llegando iniciativas del Ejecutivo. Tal es el caso de la Ley del Seguro Social y a la Ley Orgánica del DDF. Ver D.D., 23 de diciembre de 1970. A ello se suma la aprobación de los presupuestos de la federación para el año siguiente, con lo que las sesiones adquieren un carácter maratónico. La falta de planeación legislativa se hace también patente en la moción de AN por el incumplimiento del artículo 21 del Reglamento de Sesiones relativo a la obligación de presentar al final de cada sesión el Orden del Día de la sesión inmediata. Ver D.D. 26 de octubre de 1971.

¹³ Ver D.D., 21 de septiembre de 1971.

¹⁴ Así está contemplado en la Constitución. Ver, además, D.D., 24 de diciembre de 1970, comentarios relativos respecto al primer tema y respuesta a la solicitud presentada por AN en el mismo sentido del 7 de septiembre de 1971.

Se dispone también la creación de un número considerable de comisiones especiales a efecto de apoyar la gestión gubernamental, no sin una aclaración antes del líder de la Cámara sobre el interés de no extralimitar con ello las funciones del órgano, o invadir atribuciones propias del Poder Ejecutivo.¹⁵

La presencia de la figura presidencial en la Cámara es constante. Sobre todo se observa en el esfuerzo de "la mayoría" por exaltar su desempeño en diferentes áreas. Para comentar su intervención en organismos de carácter internacional se convoca, por ejemplo, a una sesión especial.¹⁶ Inéditas son también las consideraciones con que se ocupa la tribuna de la Cámara al cumplirse el primer año de su gestión, así como su demanda de explicar en forma personal ante el cuerpo legislativo su solicitud de permiso para ausentarse del territorio nacional, exposición, por cierto, difundida ampliamente a través de los medios de comunicación.¹⁷

¹⁵ Durante el receso del primer período se forman varias comisiones, mismas que presentarán su informe de labores en los primeros meses del período intermedio de la Legislatura. Ver, D.D., 21 de septiembre 1971, Comisión del Istmo y Zonas Áridas; 30 de septiembre, Comisión del Plan Huicot para el área Huichol, Cora y Tepehuana; 5 de octubre, Comisión de Artesanías; 12 de octubre, Comisión Tarahumara; 21 de octubre, Comisión de Desarrollo Rural con respecto a los desastres ocurridos por el reciente ciclón en los estados de Nayarit y Sinaloa.

¹⁶ Ver D.D., 7 de octubre de 1971, glosa a la intervención del Lic. Luis Echeverría en la ONU.

¹⁷ Ver D.D., 30 de noviembre de 1971 y 16 de febrero de 1973 respectivamente.

La asistencia del Primer Mandatario al recinto parlamentario fuera de las fechas tradicionales forma parte de la dinámica de nutridas comparecencias registrada en el trienio.¹⁸ Las consideraciones que anteceden a su presentación en cada caso, sin embargo, no tienen origen en una demanda expresa de los legisladores, sino en su propia voluntad.

Desde el inicio de la Legislatura, repetidamente, pero con nula efectividad, se exige el respeto a los plazos fijados por el reglamento para la expedición del dictamen de cualquier iniciativa cursada al pleno, sin reparar en su origen. Poca fortuna tiene también la demanda de la oposición de establecer una comisión especial con el objeto de revisar a fondo el código normativo del Congreso con el fin de solucionar este problema, y otros en los que se recalca su exclusión. Para apoyar sus reclamos se recuerda que la reforma constitucional que propició la integración pluripartidista de la Cámara mediante la instauración de los Diputados de Partido, no tuvo su correlativo en el Reglamento Interior de Congreso. A pesar de sus esfuerzos por poner fin a esta anomalía, su marginación en las tareas del órgano se refrenda una vez más.¹⁹

¹⁸ Lo normal es que el Congreso reciba su visita únicamente con motivo de la inauguración de cada período de sesiones, día en el que también rinde su informe sobre la situación que guarda la Administración Pública.

¹⁹ La proposición es del Partido Acción Nacional. En su crítica destaca la falta de participación de los grupos minoritarios en la Gran Comisión. Ver D.D., 16 de noviembre de 1971.

6.2 El desempeño de la Legislatura en cifras.

Más allá del reforzamiento de algunas prácticas parlamentarias y de la introducción de otras novedades con miras a borrar su imagen de marginación en las tareas de gobierno, el órgano legislativo se ve aún más arrinconado durante la XLVIII Legislatura. Ni el incremento notable en el número de comparecencias ante la institución, ni los empeños por hacer manifiesta su colaboración en un plano más decoroso con las dependencias del sector público, pueden modificar la agudización de su desplazamiento de la escena política.

Dos condiciones confluyen en esta situación. Primero, la presión del gobierno encabezado por el Lic. Echeverría sobre el Congreso de la Unión, mayor aún que la ejercida por sus antecesores. En segundo, la marcada disminución de los intentos de los parlamentarios por contribuir con proyectos propios o con reflexiones particulares en las labores de la institución.

En esencia, la composición de las Cámaras se mantiene estable. Cerrada a la representación minoritaria en la de Senadores, la de Diputados queda una vez más expuesta al abrumador control del Partido Revolucionario Institucional (PRI), ocupando 178 (83.57%) de los 213 curules disponibles. A la oposición quedan 35 puestos únicamente, 20 (9.39%) adscritos al Partido Acción

Nacional (PAN), diez (4.69%) al Popular Socialista (PPS) y cinco (2.35%) al Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) (gráfica 1).²⁰

El trienio es particularmente intenso en número de sesiones. Por otra parte, cada uno de sus periodos ordinarios supera a todos los de la Legislatura anterior, y a ello hay que sumar, además, las sesiones verificadas en tres periodos extraordinarios. Así las cosas, a las 42 sesiones del primer ordinario se suman 26 más del extraordinario (68 en total), y a las 44 del segundo, 14 más (58). Finalmente, en el tercero se registran 40 en el período regular y 13 en el extraordinario (53). El total de sesiones de la XLVIII Legislatura es de 179, cifra que casi duplica a las 92 registradas en la anterior.

En duración también se observa un incremento por sesión de 15 minutos en promedio. Las del período regular de 1970 tienen una duración de dos horas 58 minutos, y las de 1971, de dos horas 24 minutos. Las más extensas corresponden a 1972 con tres horas cuatro minutos, lo que equivale a un promedio en los tres años de dos horas 43 minutos, superior en 25 minutos a las dos horas 18

²⁰ Según cifras del PAN, el 68% de la bancada del Revolucionario Institucional han ocupado ya ese puesto, con lo que se pretende aludir al anquilosamiento que exhibe "la mayoría" tanto en su composición como en sus ideas. Ver D.D., 15 de diciembre de 1971.

minutos de la XLVII (47) Legislatura. La duración de las sesiones en los períodos extraordinarios de la XLVIII (48) son también más breves en 25 minutos al promedio de los ordinarios.

El reducido número de sesiones destinadas a asuntos de rutina confirma igualmente la árdua actividad desarrollada en la Cámara durante el trienio. Una buena parte de ellas, por cierto, tiene lugar antes del 10. de diciembre de 1970, fecha en que toma posesión el nuevo Ejecutivo. Hasta ese momento, se registran aproximadamente 15 sesiones con duración menor a 45 minutos y se presentan sólo dos iniciativas a la asamblea. El resto del tiempo se dedica principalmente a asuntos protocolarios, mejor conocidos como "corcholatazos".²¹

Conforme avanza la XLVIII Legislatura se nota una tendencia decreciente de asistencia tanto en los períodos ordinarios como en los extraordinarios. La variación con respecto al trienio anterior, sin embargo, es poco significativa. El primer año, el promedio es de 181 diputados (85.38% de los 212 que la conforman) por sesión, y el siguiente 164 (77.36%). El último se contrae hasta 160 (75.47%), para un promedio en los tres años de 168 (79.40%), apenas mayor en 1% al promedio (78%) de los tres

²¹ En el capítulo referido a la XLVI Legislatura se explica este término con mayor amplitud.

extraordinarios (167, 169 y 162; 78.77%, 79.72% y 76.42% respectivamente) y en 6.88% a los 148 (72.52%) de la Legislatura XLVII.

Durante el trienio, el número de iniciativas presentadas a la Cámara de diputados (94 en ordinarios y 24 en extraordinarios) es 55% superior al que lo antecede (76 en total). Su distribución es la siguiente: 20 corresponden al primer período ordinario y 14 al extraordinario (34 en total). En el segundo se presentan 29 y cinco (34 nuevamente), y en el tercero, 45 y cinco (50), para un total de 118 en la Legislatura (tabla 2).

De esta cifra, el Ejecutivo envía 18 en el ordinario 1970 (90% del total recibido) y 13 (92.86%) en el extraordinario (31 en total, de las cuales dos se expiden antes del inicio de gestiones del Lic. Luis Echeverría, por lo que a él le corresponden 29). Al año siguiente se reciben 30 --25 (86.21%) y 5 (100%) respectivamente-- y en el último 36 --31 (68.89%) y 5 (100%). De esta forma, los 97 proyectos presidenciales (82% del total de iniciativas presentadas) expedidos en el tiempo de esta Legislatura superan en 2.3 veces a los 39 en total de la anterior.

El tema predominante de las iniciativas del Ejecutivo continua siendo, como en las otras Legislaturas antes analizadas, el financiero. Cabe recordar, como ya se ha dicho antes, que en esta clasificación se incluye la expedición de los proyectos de Ley de

Presupuesto de Ingresos y Egresos para la Federación, D.F. y Territorios, y otras disposiciones normativas de carácter impositivo. Esto no significa de ninguna manera que el trienio no registre modificaciones importantes en otros campos. De hecho, como se verá en el siguiente apartado, en él se contemplan cuestiones de gran trascendencia para el futuro del país. Lo más que se puede afirmar es que los cambios son tan diversos que su significación se obscurece a la luz del conjunto.

Los 21 proyectos de origen parlamentario se desglosan de la siguiente manera: dos iniciativas presentadas (10% del total del período) en el primer ordinario, cuatro (13.79%) en el segundo y 14 (31.11%) en el tercero, a los que hay que agregar una más del extraordinario inicial. Esta cifra total (18% del total del trienio) es 2.2 veces menor que la de la Legislatura anterior, en la cual se presentan 47 proyectos. Así las cosas, no es arbitrario afirmar que la intervención de los diputados en la función legislativa se ve mermada en forma considerable durante el período 1970-1972. Si a esta consideración se agrega el crecimiento registrado en la participación del Ejecutivo en el mismo rubro, se puede suponer que la una suplió a la otra (gráfica 2 y 2a).

La mayor parte de las iniciativas de los parlamentarios corre a cargo de la oposición (13 en los ordinarios, lo que equivale al 65% del total con este origen) (gráfica 3). De ellas, Acción Nacional signa 12 (12.77% del total de las presentadas a

consideración de la asamblea, 60% de las de origen parlamentario y 92.31% de las expedidas por la oposición; 1, 2 y 9 en cada período de la legislatura respectivamente), y el Popular Socialista una solamente en el tercer período (correspondiente a 1.06% del total y a 5% y 7.69% en los dos últimos rubros) (gráfica 4). Por último, el Auténtico de la Revolución Mexicana no tiene participación alguna en esta actividad en los tres períodos de la Legislatura, lo que no modifica el resultado final con respecto al conjunto de los partidos minoritarios, puesto que ninguna de las iniciativas es dictaminada. Circunstancia que se explica por la gran carga de trabajo que significa la aplicación de este trámite al abultado número de los proyectos elaborados por el Ejecutivo. Por su parte, la fracción mayoritaria del Revolucionario Institucional formula siete iniciativas, (lo que equivale al 7.45% del total y 35% de las parlamentarias), pero de ellas, únicamente dos son dictaminadas y aprobadas.

Para terminar, la reflexión relativa al carácter constitucional de los proyectos presentados en el trienio, ilustra con toda transparencia el afán del gobierno por producir modificaciones en la orientación del Estado y de la sociedad. Mientras que en la XLVI y XLVII Legislatura, los diputados dan lugar a 30 iniciativas con reformas constitucionales, en la que se analiza sólo se contemplan cinco. Sin embargo, en el sexenio anterior (1964-1970), el Ejecutivo expide únicamente cuatro proyectos de este rango, número absolutamente reducido si se toma en cuenta que ya en la primera mitad del que correspondió a Luis Echeverría

Alvarez, coincidente con la XLVIII Legislatura, esta cifra casi se duplica (al sumar también los periodos extraordinarios).

6.3 El desempeño de la Legislatura en hechos.

Los trabajos de la XLVIII Legislatura se enmarcan en el desarrollo de diversos sucesos de orden coyuntural. En el ámbito interno destacan los efectos del retraimiento general de la economía de los países avanzados debido, entre otras cuestiones, a la crisis fiscal del Estado y a la caída del dólar como medio de pago internacional.²² En el externo, el trienio se distingue por la constante referencia a los países del llamado "Tercer Mundo". En especial, el Gobierno de la Unidad Popular de la República de Chile es objeto de múltiples manifestaciones de apoyo promovidas desde los foros más diversos, incluyendo la Cámara de Diputados y

²² Un número importante de propuestas y proyectos aprobados por la Cámara en este trienio dan cuenta de esta situación y sus repercusiones sobre México. Al respecto, se afirma que el agudo decrecimiento de la actividad industrial, las restricciones del circulante, el déficit en la balanza comercial y, finalmente, la declinación del ritmo de crecimiento de la economía son expresión directa de la atonía y la recesión suscitadas en el exterior. A esta interpretación, sin embargo, AN agrega en sus intervenciones como un dato más, la ineficiencia del aparato administrativo del gobierno al no saber prevenir esta crisis.

las corrientes de opinión que en ella se cotejan.²³

En ambos niveles, la actividad del Órgano legislativo durante el trienio se ve fuertemente expuesta a la influencia del Ejecutivo. En el primero, por la necesidad de buscar soluciones al desgaste económico del país, agotado el modelo hasta entonces vigente. En el segundo, por el liderazgo en la esfera internacional con que se pretende reforzar la soberanía del país frente a los ataques del capitalismo extranjero, envuelto en ese momento en agudos desequilibrios.²⁴

Uno de las primeras medidas con que inicia sus gestiones el nuevo Ejecutivo, es la reestructuración de la administración pública. Aunque la tendencia prevaeciente es la de incrementar el número de empresas ligadas al sector paraestatal, ya comienzan a mostrarse las limitaciones de esta táctica para resolver las contradicciones del proyecto económico previsto para el país.

En este contexto, la Cámara recibe durante su primer período ordinario una iniciativa para reformar la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas Paraestatales.

²³ Ver D.D., por ejemplo, 11 de octubre de 1972, declaración de repudio a las agresiones de empresas extranjeras en ese país, propuesta por el PPS y apoyada por todas las fracciones. Sólo AN muestra una actitud contraria, para lo cual resalta la competencia exclusiva del Ejecutivo en el manejo de la política exterior del país. Ver D.D., 15 de abril y 10 de diciembre de 1972, sesión solemne en honor del Presidente Salvador Allende.

²⁴ Para documentar este tema, ver González Casanova, P., y Florescano, E., (coord.) MEXICO, HOY, op. cit, primera parte.

Su propósito, ratificado por la comisión encargada del dictamen, es la ampliación de las facultades de la Secretaría del Patrimonio Nacional para mejorar su control sobre los recursos públicos.²⁵

En su texto se previene la facultad presidencial para disolver o liquidar las empresas que no cumplan con sus objetivos sociales, o cuyo fundamento no sea ya conveniente desde su punto de vista o de interés público. Se responde así a la crítica de diversos sectores sobre la "desmedida" intervención del Estado en la economía, opinión compartida y defendida por Acción Nacional en el foro camarál.

A pesar de este reconocimiento implícito de los problemas del modelo de desarrollo en curso, el avance del intervencionismo estatal aún muestra plena vigencia. Su impulso continúa a través de la política de nacionalización de diversas ramas y actividades. El Decreto que crea la Empresa de Participación Estatal Tabacos Mexicanos, se inserta en esta dinámica y se presenta como un esfuerzo más del régimen por fortalecer la independencia económica de México y el avance del sector campesino.²⁶

²⁵ D.D., 26 de diciembre de 1970.

²⁶ D.D., 7 de noviembre de 1972. Para más información sobre este caso, ver Huacuja, M., y Woldenberg, J., ESTADO Y LUCHA POLITICA EN EL MEXICO ACTUAL, México, el Caballito, 1991, pp. 173-174.

Paralelamente, se introduce en la Cámara un paquete de iniciativas con las que se pretende acelerar la transformación del país. Entre otras cosas, se trata de preparar el terreno para una reestructuración a fondo del sistema fiscal, a modo de "financiar el gasto público a través del sistema tributario". Para explicar tal proyecto y la profundidad de las modificaciones propuestas, el pleno recibe la visita del Secretario de Hacienda y Crédito.²⁷

En parte para compensar la reacción de los empresarios, también se pone en marcha un programa de estímulos a través de una iniciativa, cuya presentación ante el pleno queda a cargo del titular de la Secretaría de Industria y Comercio. Tal es el objetivo que contempla el proyecto de Decreto para declarar de utilidad nacional el establecimiento de estímulos fiscales a las empresas que se estime necesario para fomentar el impulso del desarrollo regional.²⁸

²⁷ D.D., 2 de diciembre de 1971, solicitud de comparecencia y 8 de diciembre verificación de la misma. A pesar de que en el dictamen respectivo se deja constancia de la consulta realizada a los sectores interesados en la cuestión por parte de la comisión, la reacción del sector empresarial hace que tal proyecto tenga que ser indefinidamente postergado. Para ampliar la información al respecto, ver, por ejemplo, Aguilar Camín, H., y Meyer, L., A LA SOMBRA DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, México, Cal y Arena, 1991, p. 224.

²⁸ D.D., 2 de diciembre de 1971, solicitud de comparecencia del partido mayoritario, 7 de diciembre, comparecencia del funcionario.

Aunque la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior responde igualmente a esta lógica, no se agota en ella, puesto que integra uno de los elementos de la estrategia gubernamental en el modelo económico que se trata de impulsar. Acompañado con la comparecencia de dos Secretarios de Estado, el proyecto consigna el deseo gubernamental de apoyar el desarrollo de la industria mediante el establecimiento de diferentes dispositivos para facilitar su incursión en los mercados extranjeros.²⁹

La política económica del gobierno es impugnada en forma permanente por Acción Nacional. En forma periódica se reclama el divorcio entre el presupuesto federal aprobado cada año y la Cuenta de la Hacienda Pública correspondiente.³⁰ En el segundo año de la Legislatura, empero, se extiende un reconocimiento al Ejecutivo por su atención a sus sugerencias del año anterior, incorporadas en el dictamen respectivo, relativas al imperativo de "estructurar más convenientemente la formulación de los presupuestos anuales, a fin de que los estimados correspondan con mayor exactitud a las sumas que habrán de gastarse en el curso del año fiscal".³¹

²⁹ D.D., 22 y 23 de diciembre de 1970. Para más información, Aguilár Camín, H., Meyer, L., op. cit., p.234.
³⁰ D.D., Ver por ejemplo, 3 de noviembre de 1970 y 31 de octubre de 1972.
³¹ D.D., 23 de diciembre de 1971.

La deuda externa comienza a dar señales de expansión incontrolada hacia el final de la Legislatura. Las comparecencias del Secretario de Hacienda y Crédito Público ante la Cámara se hacen frecuentes con el objeto de informar a la asamblea sobre la utilización del gasto público y las inversiones productivas, pero también para explicar la necesidad de contar con mayores recursos para vigorizar la economía del país. Con esta justificación, en el tercer período se prueba el "Decreto para dar bases al Ejecutivo Federal para celebrar nuevos empréstitos a fin de contar con una mejor estructura de vencimientos de la deuda exterior", y otro, para la emisión de bonos de fomento económico.³²

La crítica a la política financiera del gobierno queda de la misma manera a cargo de Acción Nacional, quien cuestiona acremente el "endeudamiento suicida" propuesto por la administración, "sin explicar el objetivo de la misma ni la naturaleza del crédito concertado". Además, se hace notar, tampoco se aclara cuál es el proyecto de gobierno que se pretende seguir ni la razón para la contratación de tales empréstitos.³³

Junto con la reforma administrativa puesta en marcha en el trienio, se da trámite también a otra de naturaleza política, tendiente a la reafirmación de la legitimidad del gobierno bajo el

³² D. D., 5 y 8 de septiembre, 14 y 23 de noviembre y 26 y 26 de diciembre de 1973.

³³ Ver, por ejemplo, su intervención en el debate correspondiente al dictamen del proyecto de Presupuesto de Ingresos de 1972. D.D., 24 de diciembre de 1972.

lema de "Apertura Democrática". Con este ánimo, se expiden diversas enmiendas constitucionales y una nueva ley electoral, además de la correspondiente al Territorio de Baja California Sur, entidad recién incorporada al régimen municipal.³⁴

Según explicará el Secretario de Gobernación durante su comparecencia sobre las mismas, en ellas se cimenta la voluntad gubernamental de desarrollar el sistema político del país. Entre otras cuestiones, se incluye la revisión del esquema de representación del cuerpo electoral, a modo de hacerlo más adaptable al surgimiento de nuevas presiones sociales, así como la afinación de los mecanismos para la verificación de los comicios con base en los resultados de las últimas experiencias.³⁵

El criterio que predomina en ese momento es el de la conveniencia de "ceñir los organismos deliberantes a una dimensión apropiada que permita la participación real y efectiva de sus componentes en la toma de decisiones". Por ello, para propósitos de actualización demográfica, se fija en 250,000 la base numérica de habitantes por distrito electoral y se eleva en 16 su cifra anterior, al igual que el número de curules disponibles en la Cámara de Diputados.³⁶

³⁴ D. D. 15 de enero de 1971, 11 de noviembre de 1971 y 26 de octubre de 1972 respectivamente.

³⁵ D. D. 25 de noviembre de 1971.

³⁶ Reforma al Art. 52 Constitucional.

En el mismo sentido se dispone la disminución de la edad para ser diputado a 21 años y 30 para senador. Ante las dificultades de "las minorías" en las tres últimas elecciones para alcanzar el 2.5% de la votación nacional, se considera "menester facilitarles aún más la entrada" a la Cámara de Diputados, razón por la que se sugiere el establecimiento del 1.5% para la acreditación de cinco diputados de partido y de .5% para uno extra, hasta un límite máximo de 25.³⁷

La iniciativa para dar paso a una nueva Ley Electoral es presentada al pleno en el tercer período de sesiones. Durante su examen, el PAN propone la creación de audiencias públicas y recuerda la promesa de la diputación priísta de reforzar esta práctica en la Cámara. Su petición, no obstante, es desechada, al igual que el grueso de las propuestas de la oposición en general con respecto a los más de 50 artículos impugnados durante la discusión del documento.³⁸

Dentro del flujo de enmiendas presentadas en el trienio para corregir los desajustes exhibidos por el proceso electoral, el PAN contribuye con un proyecto de reforma al Artículo 60 Constitucional. Su fundamentación se centra en la actuación de los colegios

³⁷ Artículo 55 Constitucional.

³⁸ D.D., 7 de noviembre y 26 de diciembre de 1972. La promesa se hace durante el debate de la Ley de Monumentos Artísticos, misma que cuenta con el voto unánime de sus miembros, una vez incorporadas diversas enmiendas como producto de las audiencias públicas que anteceden la expedición del dictamen respectivo.

electorales, constituidos, a su juicio, equivocadamente con los mismos sujetos interesados en dar validez a credenciales de entrada objetadas. Situación que violenta el principio de que nadie puede ser juez y parte en un asunto, y que justifica la instauración de un tribunal, seleccionado por insaculación entre los candidatos propuestos por los partidos, para asegurar la limpieza de la elección.³⁹

También el sistema de justicia es sometido durante la Legislatura a los sacudimientos de una revisión a fondo. La inquietud de los legisladores de Acción Nacional a este respecto toma cuerpo en una iniciativa, por cierto no dictaminada, para separar el Ministerio Público de la Procuraduría General de la República. Precisión, en su opinión, imprescindible a fin de evitar la confusión actual por su designación como defensor de los intereses de la sociedad y del gobierno al mismo tiempo.⁴⁰

Apenas pasados unos días, la Cámara recibe el proyecto del Ejecutivo con el propósito también de introducir ajustes en la participación de justicia. Su propuesta contempla la depuración de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del DF y Territorios. El acento de la misma, sin embargo, recae en la corrección de irregularidades de orden administrativo y no en modificar el esquema de funciones asignadas a la dependencia.⁴¹

³⁹ D.D., 14 de noviembre de 1972.

⁴⁰ D.D., 19 de octubre de 1971.

⁴¹ D.D., 21 de octubre de 1971, respectivamente.

Igualmente, para reforzar el cambio se aprueba su iniciativa de Ley que Establece Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de los Sentenciados, base para la reorganización del sistema penitenciario, así como otras reformas complementarias al Código Penal del DF y Territorios, y al de Procedimientos Penales.⁴²

El voto de "la mayoría" hace posibles los cambios destinados al sector rural por la administración en gestiones y contemplados en buena medida en la Ley Federal de Reforma Agraria.⁴³ Su texto, empero, es desconocido hasta la primera lectura del dictamen correspondiente, en que AN propone una moción suspensiva para dar tiempo suficiente a su difusión entre los sectores interesados.⁴⁴ Su planteamiento, sin embargo, es desechado, al igual que buena parte de sus impugnaciones a lo largo de las múltiples sesiones destinadas a su aprobación. Situación, por otra parte, sin duda contrastante con la celeridad del debate escenificado en la Cámara de Senadores.⁴⁵

⁴² D.D., II Período Extraordinario, 12 de febrero de 1971.

⁴³ El sexenio de Luis Echeverría se inicia con un acentuado descenso en la producción agrícola que no alcanza a compensar el crecimiento demográfico del país. En este contexto, se expide la Ley de Reforma Agraria, derogando el Código Agrario de 1942, y en un intento por aumentar la productividad mediante el apoyo preferencial a las parcelas más pequeñas y desprovidas. Huacuja, M., Woldenberg, J., op. cit., pp. 175-183.

⁴⁴ D.D., el 15 de enero de 1971. En la sesión de este día se consigna el hecho de sólo haber transcurrido escasas dos semanas desde su envío a la Cámara (29 de diciembre de 1970), razón por la que la opinión pública apenas ha podido enterarse de su contenido.

⁴⁵ D.D., 12 de marzo de 1971, Minuta del Senado.

A pesar de las previsiones contempladas en esta Ley, la Cámara Baja continúa recibiendo la protesta de nutridos grupos del sector por boca de las fracciones opositoras. Mientras Acción Nacional expresa el descontento de los pequeños propietarios y por la agitación y la inseguridad en el campo,⁴⁶ el Popular Socialista hace públicos diversos enfrentamientos en el estado de Veracruz entre campesinos y propietarios por el desalojo violento de algunos terrenos invadidos.⁴⁷

Dentro del conjunto de iniciativas para detener los desbordamientos en el área rural, se incluye también la Ley para la Creación del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Rural y, más adelante, la Ley de Aguas.⁴⁸ La diputación adscrita a la Confederación Nacional Campesina (CNC) aborda la tribuna para manifestar su agradecimiento al Ejecutivo por las medidas en beneficio del sector,⁴⁹ y aprovecha la coyuntura una semana después para presentar un proyecto de reformas a la recién confirmada Ley Federal de Reforma Agraria. Se trata de introducir simplificaciones en los programas de mejoramiento y construcción de la vivienda campesina mediante la coordinación del Fondo de Fomento Ejidal y el Instituto creado para tal propó-

⁴⁶ D.D., 3 de marzo de 1971, denuncia de AN de la invasión de 90 predios por 2,500 paracaidistas y responsabilización de estos hechos a líderes menores de la CCI, CAN, CNC y UGOCM.

⁴⁷ D.D., 6 de abril de 1972.

⁴⁸ D.D., 22 de enero de 1971 y 30 de diciembre de 1971, respectivamente.

⁴⁹ D.D., 22 de diciembre de 1971.

sito, a fin de lograr "la creación en el campo de una verdadera paz social". A pesar de la gravedad de la coyuntura, el dictamen respectivo queda pendiente.⁵⁰

La cuestión habitacional en el sector urbano tiene también un lugar destacado en el trienio. Con amplia promoción en diversos medios, el tema sirve para fundamentar la convocatoria al segundo período extraordinario de la Legislatura. Según se consigna en la introducción de la iniciativa de reformas al Artículo 123 Constitucional, se busca encontrar una solución final a la escasez de vivienda obrera. Para el logro de tal empresa se prevé la constitución del Fondo Nacional de la Vivienda y la de un nuevo Instituto (INFONAVIT) para coordinar las acciones necesarias.⁵¹

En la comparecencia del Secretario de Hacienda se consigna el doble objetivo perseguido por el proyecto, al cumplir con lo ya comentado, y actuar además como catalizador en el desarrollo del país, con base en la ampliación de puestos de trabajo y otras repercusiones esperadas en la economía por el crecimiento del ramo de la construcción.⁵² En esta atmósfera de promoción

⁵⁰ D.D., 28 de diciembre de 1971.

⁵¹ D.D., 28 de marzo de 1971. Según se señala en el proyecto, el Instituto se encargará de coordinar la contratación antes fragmentaria de las empresas a fin de dar cumplimiento a su obligación de contribuir activamente en la dotación de vivienda a los trabajadores.

⁵² D.D., 28 de marzo de 1971, misma fecha de presentación del proyecto ante la Cámara.

laboral, la representación de la FSTSE ve coronado con éxito su proyecto para reformar una vez más el Artículo 123 Constitucional y extender el derecho de habitación en propiedad a los trabajadores del Estado.⁵³

No así el impulso del PAN, que estimulado por este ambiente expide una iniciativa de "Ley a fin de que el personal de una empresa adquiera acciones de la misma y participe en su administración",⁵⁴ y, poco después, otra en el que se establecen las bases para que el personal de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria participen en la administración y adquieran acciones.⁵⁵

Según se observa, el creciente deterioro en la vida urbana que marca el inicio de la década, no pasa desapercibido por los parlamentarios. La insuficiencia de vivienda, pero ahora para los sectores medios excluidos de los planes gubernamentales, sirve también de base a este partido para fundamentar su proyecto de reforma al Código de Procedimiento Civiles para Proteger a los Inquilinos en los Juicios de Desahucio. Al igual que en otras ocasiones, sin embargo, el dictamen quedará en suspenso.⁵⁶ No así el de la Ley del Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles

⁵³ D.D., 5 de octubre de 1972.

⁵⁴ D.D., 11 de octubre de 1972. La iniciativa de AN es leída al pleno menos de una semana después del que promueve la FSTSE, pero a diferencia de ésta, no alcanza ni dictamen.

⁵⁵ D.D., 26 de octubre de 1972.

⁵⁶ D.D., 26 de octubre de 1972.

para el DF y Territorios, promovido por el Ejecutivo ante la amplia proliferación de viviendas construidas bajo esta modalidad.⁵⁷

La XLVIII Legislatura atestigua la aparición de las primeras medidas contra la contaminación ambiental. A este respecto, se da la bienvenida general a las reformas propuestas por el gobierno al Artículo 73 Constitucional con fin de precisar el perfil del Órgano federal encargado de poner remedio a esta amenaza. Durante la explicación del proyecto en la Cámara por el Secretario de Salubridad y Asistencia, los legisladores de Acción Nacional insistían, sin embargo, en la necesidad de implantar soluciones a fondo para evitar mayores alteraciones en el equilibrio ecológico.⁵⁸

Reconocido el problema oficialmente y ante la ausencia de la ley reglamentaria correspondiente, el pleno procede a elaborar un proyecto encargado a una comisión con miembros de todas las fracciones. A pesar de mostrar limitaciones en muchas áreas por la

⁵⁷ D.D., 20 de diciembre de 1972.

⁵⁸ D.D., 28 de enero de 1971. Entre otras cuestiones, Acción Nacional, desde una posición que se probará bastante sensible al futuro ahondamiento del problema, señala la necesidad de determinar los alcances del fenómeno en la República, las medidas aplicadas a la industria para favorecer la introducción de dispositivos anticontaminantes, y las disposiciones de Petróleos Mexicanos con respecto al programa para cambiar los tipos de combustible consumidos en el país.

falta de datos confiables, según se apunta durante el debate, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental cuenta con el voto unánime de la Cámara.⁵⁹

La política exterior del trienio 1970-1972, se define por un fuerte nacionalismo que impone claras limitaciones al capital extranjero. Ello queda sin duda demostrado en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, expedida en el tercer período extraordinario de la Legislatura. No todos los partidos con representación en la Cámara, empero, comparten el mismo beneplácito por las disposiciones incluidas en su texto.⁶⁰

Durante el debate, el PAN, por ejemplo, señala la esterilidad de intentar promocionar la inversión mexicana, "sólo con el mero deseo de que así ocurra". En su opinión, antes habría que abatir barreras tales como la inseguridad, la agitación sindical, la tramitación burocrática y el exceso de intervención del Estado en la economía. La mejor forma de proteger al país de la inversión extranjera, se afirma, es promover la nacional. El PPS, en contraste, extiende su apoyo incondicional a la iniciativa, respuesta, a su juicio, a una vieja demanda de su partido. En

⁵⁹ D.D., 16 de febrero de 1971.

⁶⁰ D.D., 16 de febrero de 1973.

su interpretación, el proyecto es posible debido a "un cambio en la correlación de fuerzas nacionales para impulsar la actitud nacionalista del Estado mexicano".

Por último, cabe apuntar las reformas registradas durante la Legislatura en el rubro militar. Con el antecedente de una de las escasas intervenciones del PARM en tribuna para hacer notar la indefinición prevaleciente en este campo, el Ejecutivo hace llegar al recinto legislativo una inicitiva para actualizar su estructura.⁶¹ A ella se agregan unos meses más tarde diversas reformas a Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales, ilustrando la voluntad del gobierno de reafirmar su vínculo con los miembros de este cuerpo, y de contar con su apoyo en circunstancias especialmente espinosas por el surgimiento de movimientos guerrilleros en diferentes zonas rurales y urbanas del país.⁶²

⁶¹ D.D., 10 de noviembre de 1970. El reglamento que así se reforma data de 1926.

⁶² D.D., 9 de enero de 1971.

6.4 Balance final.

La XLVIII Legislatura experimenta las consecuencias de nuevas modalidades en el quehacer parlamentario, pero no las de una nueva relación con el Ejecutivo. El afán de estrechar sus vínculos de colaboración no incluye la corrección de su desequilibrio. El predominio presidencial continúa así dictando los pasos del Congreso.

El intento de redimir el prestigio parlamentario ante la ciudadanía, apenas logra escasos resultados. Bajo el control de "la mayoría", los cambios en la Cámara de Diputados responden en esencia a las necesidades coyunturales del gobierno en funciones, mientras el empuje de "las minorías" se reduce aún más al quedar sepultado bajo el notable impacto de la figura del Ejecutivo.

A poco de iniciadas las labores de la nueva administración, se vislumbra ya la superficialidad de las transformaciones introducidas en el recinto legislativo. Las múltiples comparecencias de funcionarios públicos se prueban ricas en número, pero pobres en interés y trascendencia. La dinámica del órgano apenas se rectifica con la información que en tales presentaciones fluye hacia los parlamentarios.⁶³

⁶³ En una revisión general de los proyectos presentados en el trienio y de los dictámenes expedidos en cada caso, no se observan rectificaciones significativas, capaces de permitir suponer modificaciones en el desempeño de la Legislatura con respecto a experiencias anteriores.

Mucho, en contraste, contribuye a acortar la reflexión destinada a cada iniciativa la constante celebración de estas reuniones. La celeridad con que se desahoga el debate, cuando no su total eliminación, redundante, además, en la expedición de leyes elaboradas "a golpe de hacha" y demandantes de pronta revisión.⁶⁴ Un número no desdeñable de proyectos son así apenas discutidos antes de su aprobación.⁶⁵

La cantidad de asuntos sometidos a consideración de la Cámara impide una revisión a fondo. Una parte importante de los mismos se aprueba sin que ningún parlamentario haga uso de la palabra, sobre todo en aquellos asuntos considerados de "urgente y obvia resolución" por la necesidad de darles salida antes de finalizar cada periodo.⁶⁶ Las posibilidades de intervención de los diputados en la función legislativa se ven, en consecuencia, seriamente restringidas. Salvo en raras excepciones, la exclusión contempla también a los sectores sociales involucrados en cada caso, lo que provoca su resistencia y la necesidad de introducir constantes

⁶⁴ Esta es la opinión de algunos diputados de la oposición durante el trienio. Ver. D.D., 20 de enero de 1971.

⁶⁵ Ver, por ejemplo, D.D., 21 de diciembre de 1971, discusión del dictamen de la Ley de Nacionalidad y Naturalización. Ver además diversas fechas en diciembre de 1972, en que el maratón de aprobaciones no deja lugar a la revisión de los dictámenes presentados al pleno. El exceso de trabajo provoca, inclusive, la convocatoria a un tercer periodo extraordinario con el fin de resolver los asuntos pendientes. D.D., 29 de enero de 1973.

⁶⁶ D.D., 30 de diciembre de 1970.

modificaciones en la normatividad.⁶⁷ A ello se suma la falta de técnica jurídica en los textos admitidos, cuando no la acentuada tendencia registrada en el trienio, a juicio de varios representantes de la oposición, de hacer leyes sin motivo y solo "por el gusto de hacerlas".⁶⁸

La frecuencia con que se escenifican las comparecencias termina por hacerlas intrascendentes. A pesar de ello, apenas es posible fijar un formato para su desarrollo. La citación de funcionarios, por ejemplo, se cursa a veces directamente por la Cámara mediante una solicitud de autorización al Ejecutivo, mientras que en otras, se dirige al titular del ramo al que se convoca.⁶⁹ En la misma sesión, por otra parte, se cubre el expediente de informar al pleno de diversos proyectos, en ocasiones de muy disímula naturaleza, con lo que las probabilidades de los legisladores de recibir información adecuada se ven seriamente limitadas.⁷⁰

67 Ver D.D., 21 de diciembre de 1971. Ley sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos, Históricos y Zonas monumentales, modificada por segunda ocasión en el trienio por la inconformidad de varios grupos relacionados con la misma.

68 Esta es la opinión de los legisladores de Acción Nacional, con respecto a la Ley de Reforma Agraria, Ley de Fomento de Pesca y Ley de Adquisiciones, al reproducir la mayoría de los conceptos incluidos en sus antecesoras. D.D., 22 de diciembre de 1972. Antes ya se había señalado esta situación en período extraordinario el 28 de marzo de 1972.

69 Ver, por ejemplo, 24 de diciembre de 1971.

70 En el primer período extraordinario de la Legislatura, por ejemplo, el Secretario de Gobernación hace la presentación de cinco iniciativas de tema distinto ante el pleno. D.D., 21 de enero de 1971.

En contraste, el peso de "la mayoría" se deja sentir en su indisposición para dar curso a las peticiones de emplazamiento signadas por "las minorías".⁷¹ De igual modo se discriminan en toda oportunidad sus propuestas de formación de comisiones especiales.⁷² Su veto se extiende también cuando se trata de facilitar el estudio de un nuevo reglamento para reorientar la vida interna de la institución, mediante la integración de un grupo abocado a este objetivo. Situación sin duda confirmatoria del escaso deseo de introducir correcciones a fondo en su desempeño.⁷³

Saturada la agenda de la Cámara por la constante comparecencia de Secretarios de Estado, sus labores normales se ven desquiciadas. El supuesto diálogo democrático entre los Poderes de la Federación se torna imposible al quedar la Legislatura sometida a las disposiciones y tiempos del Ejecutivo. Bajo esta lógica opera también la reorganización en la Legislatura de su cuerpo tradicional de comisiones, sin más justificación que las

⁷¹ AN, por ejemplo, propone que se cite al Secretario de la Defensa Nacional para que informe sobre la situación de violencia en el estado de Guerrero por la actividad de grupos guerrilleros. Su demanda es rechazada con el argumento de que ésta no obedece sino a una situación circunstancial y a "caprichos personales". D.D., 29 de septiembre de 1972.

⁷² En este clima, el PPS solicita la integración de una comisión para estudiar los problemas de educación que atraviesa el país. En la misma sesión y también sin éxito, solicita se cite al secretario del ramo para que informe sobre la cuestión. D.D., 28 de octubre de 1971.

⁷³ D.D., 16 de noviembre de 1971. Solicitud de AN para la elaboración de un nuevo reglamento para las Cámaras del Congreso.

introducidas en la administración pública. El estrecho sentido de estos cambios, por otra parte, queda nuevamente confirmado al desecharse la propuesta de una de las fracciones de oposición para que los parlamentarios se adscriban a la comisión de su preferencia.⁷⁴

La proclamada apertura del gobierno está muy lejos de comprobarse en el funcionamiento de la Legislatura en este lapso. A los partidos minoritarios se le regatea hasta el más mínimo mérito de participación en cualquier decisión puesta en marcha por el gobierno, previa ratificación parlamentaria.⁷⁵ De esta suerte, sus denuncias por la exclusión de sus representantes en las reuniones de trabajo en comisiones son frecuentes.⁷⁶

Durante la XLVIII Legislatura, el debate parlamentario adquiere tonos bastante álgidos. Entre otras cuestiones, se recurre a la abierta descalificación ideológica del adversario, atribuyéndole posiciones impopulares y actuaciones "hipócritas o

⁷⁴ Se trata, según señala el Líder de la Gran Comisión, de adaptar su estructura en número y propósito para actuar coordinadamente con las distintas dependencias públicas, a fin de alcanzar mayor eficacia en su actividad. La veintena de comisiones existentes se eleva hasta 42. D.D., 14 de octubre de 1971.

⁷⁵ Tal situación se hace patente, por ejemplo, con la discusión de la Ley Orgánica del Territorio de Baja California Sur, ocasión en la que AN reclama la falta de dictamen a una iniciativa de su partido de la anterior Legislatura con propósitos similares, y hasta idénticos en algunas partes, al texto del Ejecutivo. D.D., 28 de enero de 1971.

⁷⁶ Ver, por ejemplo, D.D., 16 de octubre y 9 de diciembre de 1971.

simuladoras".⁷⁷ Esto no impide, sin embargo, que el partido mayoritario aproveche aquellas situaciones en que se obtiene el voto unánime de la asamblea sobre algún asunto para confirmar la idoneidad de las políticas implantadas por el gobierno.⁷⁸

Aunque los diputados del Revolucionario Institucional intentan mostrar mayor independencia en su actuación, su apego a los dictados del Ejecutivo se hacen patentes en cada lance o circunstancia. En aras de fortalecer su imagen de autonomía, empero, la formalización de los procedimientos parlamentarios comienza a cobrar mayor vigencia en la Cámara.⁷⁹ Esta situación, que en una correlación de fuerzas más equilibrada podría traducirse en la ampliación de los espacios garantizados a la intervención de las minorías, se ve impedida por la aguda dependencia con respecto al gobierno de dos fracciones minoritarias requeridas de su aval para compensar su debilidad electoral.

⁷⁷ Ello es denunciado por AN, en alusión a declaraciones hechas por el Líder de la Mayoría a la prensa, en las que su organización es señalada como "un partido de derecha, cuya línea ideológica, soportada históricamente, es la oposición a los principios revolucionarios que sustenta el PRI". Ver, D.D. 19 de febrero de 1971.

⁷⁸ D.D., 27 de enero de 1971, discusión del dictamen de la Ley Orgánica del Territorio de Baja California Sur, aprobado por unanimidad. En esta ocasión, durante el debate de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados, aprobada de igual manera, Acción Nacional reflexiona sobre el alto valor atribuible a la unidad de criterios cuando ésta se logra "más allá de la mera labor publicitaria" en favor de las posturas gubernamentales.

⁷⁹ Antes del inicio de esta Legislatura las comparecencias operaban sin ningún trámite normal. Ver D.D., 15 de diciembre de 1970, primera ocasión en que se corre el trámite formal para obtener la autorización del Ejecutivo para la comparecencia de un miembro de su gabinete.

Así las cosas, el peso de las tareas encomendadas a la oposición de hacer efectivo el control y la vigilancia del cuerpo legislativo sobre la administración pública, recae en forma preponderante en Acción Nacional, cuyos legisladores reclaman en cada oportunidad el ejercicio efectivo de sus facultades constitucionales en este campo.⁸⁰ Su separación del gobierno hace evidente sobre todo en su interpretación de las dificultades económicas del país debidas, a su juicio, a la falta de previsión por parte de las autoridades. Situación similar se observa con respecto a las disposiciones agrarias puestas en marcha por el gobierno, en perjuicio de los pequeños propietarios.⁸¹

Mientras el PAN cuestiona la expansión del Estado hacia áreas a su juicio injustificadas, el Popular Socialista exige el incremento de su intervención y la nacionalización de diversas ramas de la economía.⁸² Su posición hacia el capital extranjero es permanentemente hostil, por lo que reitera su llamado a reforzar

⁸⁰ Ver, por ejemplo, 26 de diciembre de 1970 y 28 de octubre de 1971.

⁸¹ La expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria es objeto de un debate especialmente controvertido. D.D., 25, 26 y 27 de febrero de 1971.

⁸² Vale la pena señalar que AN no se mantiene al margen de la ola nacionalista de estos años. Celebra, por ejemplo, la creación de TABAMEX y "el haber terminado con la hegemonía de una poderosa empresa extranjera" D.D., 7 de noviembre de 1972. El PPS, por su parte, presiona para incluir en las nacionalizaciones a la banca y a los autotransportes en el Distrito Federal. D.D., 18 de diciembre de 1970.

los controles legales aplicados al mismo.⁸³

La postura gubernamental con respecto al tema, expresada en el avance de la nacionalización de diversas empresas permite, por otro lado, fundamentar la existencia de cierta sintonía entre su proyecto y el del Popular Socialista. Así, parece justificado que ante las acusaciones de AN de incondicionalidad al gobierno, el PPS se defiende argumentando que "en nuestro país se han producido cuestiones trascendentales que le han dado tónicas particulares al régimen capitalista que vivimos". Según su interpretación, "el Gobierno de la República, debido a su origen, actúa hasta donde le es posible en la lucha de clases en favor de los intereses de los obreros y campesinos".⁸⁴

Similar reconversión dirige Acción Nacional al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. Su desempeño durante la Legislatura, sin embargo, apenas permite encontrar pruebas para poner en duda su perfecto alineamiento con las posturas del partido mayoritario. Por otra parte, sus escasas intervenciones en tribuna, casi exclusivamente a cargo de uno solo de sus miembros, están referidas en forma regular a asuntos del sector militar.⁸⁵

⁸³ Ver D.D., para ilustrar, 24 de diciembre de 1970 y 5 de octubre de 1972.

⁸⁴ D.D., 24 y 28 de diciembre de 1971 y 11 de abril y 8 de septiembre de 1972.

⁸⁵ Se trata del Diputado Juan Barragán. D.D., 12 de marzo y 7 de septiembre de 1971.

Ante este panorama, la intervencióndel PAN en el trienio adquiere especial relevancia. No, ciertamente, por la efectividad de las acciones para lograr sus propósitos legislativo, muchas de ellas opacadas por el peso de la mayoría, sino por el testimonio dejado por sus representantes sobre el sentido mostrado por el desempeño de la XLVIII Legislatura.

6.5 Tablas y gráficas.

Períodos Ordinarios.

INDICADOR	70	71	72	TOT. LEG.	PROM/AÑO
Número de sesiones	42	44	40	126	42
Número de sesiones rutina	5	4	4	13	4.33
% de sesiones rutina	11.90	9.09	10	10.32	10.33
Duración prom/ses/min.*	178	144	184		168.67
Asistencia prom/sesiones**	181	164	160		168.33
% Total integrantes	85.38	77.36	75.47		79.40

* Duración promedio de las sesiones de la Legislatura, expresada en minutos.

** Asistencia promedio de las sesiones de la Legislatura.

(tabla 1)

INDICADOR	70	71	72	TOT. LEG.	PROM/AÑO
Núm. total de iniciativas	20	29	45	94	31.33
Iniciat. Presidenciales	18	25	31	74	24.67
% del total de iniciativas	90	86.21	68.89	78.72	81.70
Iniciat. Legislativas	2	4	14	20	6.67
% del total de iniciativas	10	13.79	31.11	21.28	18.30
Iniciativas del PRI	1	2	4	7	2.33
% del total de iniciativas	5	6.90	8.89	7.45	6.93
% del total iniciat. Leg.	50	50	28.57	35	42.86
Dictaminadas	1	1	0	2	.50
Aprobadas	1	1	0	2	.50
Iniciativas de la Oposición	1	2	10	13	4.33
% del total de iniciativas	5	6.90	22.22	13.83	11.37
% del total iniciat. Leg.	50	50	71.43	65	57.14
Dictaminadas	0	0	0	0	0
Aprobadas	0	0	0	0	0
Iniciativas del PAN	1	2	9	12	4
% del total de iniciativas	5	6.90	20	12.77	10.63
% del total iniciat. Leg.	50	50	64.29	60	54.76
% del tot. inic. Oposición	100	100	90	92.31	96.67
Iniciativas del PPS	0	0	1	1	.33
% del total de iniciativas	0	0	2.22	1.06	.74
% del total iniciat. Leg.	0	0	7.14	5	2.38
% del total inic. Oposición	0	0	10	7.69	3.33
Iniciativas del PARM	0	0	0	0	0
% del total de iniciativas	0	0	0	0	0
% del total iniciat. Leg.	0	0	0	0	0
% del total inic. Oposición	0	0	0	0	0

(tabla 2)

INDICADOR	70	71	72	TOT. LEG.	PROM/AÑO
Total inic. ref. constit.*	1	3	6	10	3.33
% del iniciativas totales	5	10.34	13.33	10.64	9.56
Inic. ref. constit. Ejec.**	0	2	3	5	1.67
% de las iniciat. Ejec.	0	8	9.68	6.76	5.89
% de las inic. ref. const.	0	66.67	50	50	38.89
Inic. ref. const. Legis.***	1	1	3	5	1.67
% de las iniciat. Leg.	50	25	21.43	25	32.14
% de las inic. ref. const.	100	33.33	50	50	61.11
Inic. ref. constit. PRI	0	0	0	0	0
% de las inic. ref. const.	0	0	0	0	0
Inic. ref. constit. Op.****	1	1	3	5	1.67
% de las iniciat. de Op.	100	50	30	38.46	60
% de las inic. ref. const.	100	33.33	50	50	61.11

* Total de iniciativas de reforma constitucional.

** Iniciativas de reforma constitucional presentadas por el Ejecutivo.

*** Iniciativas de reforma constitucional presentadas por la Legislatura.

**** Iniciativas de reforma constitucional presentadas por la oposición.

(tabla 3)

Periodos Extraordinarios.

INDICADOR	70	71	72	TOT. LEG.	PROM/AÑO
Número de sesiones	26	14	13	53	17.67
Número de sesiones rutina	0	0	0	0	0
% de sesiones rutina	0	0	0	0	0
Duración prom/ses/min.*	166	128	120		138
Asistencia prom/sesion**	167	169	162		166
% del total integrantes	78.77	79.72	76.42		78.30

* Duración promedio de las sesiones de la Legislatura, expresada en minutos.

** Asistencia promedio de las sesiones de la Legislatura.

(tabla 4)

INDICADOR	70	71	72	TOT. LEG.	PROM/AÑO
Num. total de iniciativas	14	5	5	24	8
Iniciativas Presidenciales	13	5	5	23	7.67
% del total de iniciat.	92.86	100	100	95.83	97.62
Iniciativas Legislativas	1	0	0	1	.33

% del total de iniciat.	7.14	0	0	4.17	2.38
Iniciativas del PRI	1	0	0	1	.33
% del total de iniciat.	7.14	0	0	4.17	2.38
% de las iniciat. Leg.	100	0	0	100	33.33
Iniciativas de Oposición	0	0	0	0	0
% del total de iniciat.	0	0	0	0	0
% del las iniciat. Leg.	0	0	0	0	0

(tabla 5)

INDICADOR	70	71	72	TOT. LEG.	PROM/AÑO
Total inic. ref. Constit.**	3	0	0	3	1
% de iniciativas totales	21.43	0	0		7.14
Ini. ref. constit. Ejec.**	3	0	0	3	1
% de las iniciat. Ejec.	23.08	0	0		7.69
% de las inic. ref. const.	100	0	0	100	0
Inic. ref. const. Legis.***	0	0	0	0	0
% de las iniciat. Legis.	0	0	0	0	0
% de las inic. ref. constit.	0	0	0	0	0
Inic. ref. constit. Op.***	0	0	0	0	0
% de las iniciat. de Op.	0	0	0	0	0
% de las inic. ref. constit.	0	0	0	0	0

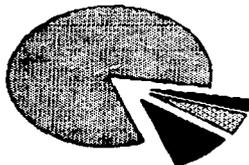
* Total de iniciativas de reforma constitucional.
 ** Iniciativas de reforma constitucional presentadas por el Ejecutivo
 *** Iniciativas de reforma constitucional presentadas por la Legislatura.
 **** Iniciativas de reforma constitucional presentadas por la oposición.

(tabla 6)

INTEGRACION DE LA XLVIII LEGISLATURA

(1970 - 1972)

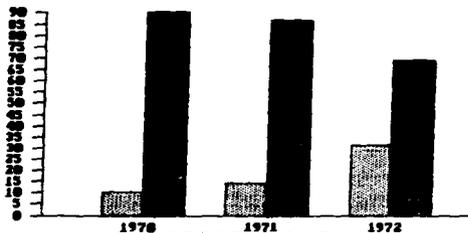
213 diputados



PS	83.57%
PRI	9.39%
PAN	4.69%
PRD	2.35%

(GRAFICA 1)

DISTRIBUCION ANUAL DE LAS INICIATIVAS DE LA
XLVIII LEGISLATURA (PERIODOS ORDINARIOS)



PS
LEGIS.
PRI
PAN
PRD

(GRAFICA 2)

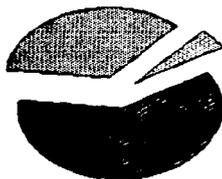
DISTRIBUCION ANUAL DE LAS INICIATIVAS DE LA
XLVIII LEGISLATURA (PERIODOS EXTRAORDINARIOS)



PRP
LEGIS.
PUS
PRESID.

(GRAFICA 2a)

DISTRIBUCION DE LAS INICIATIVAS PARLAMENTARIAS
EN LA XLVIII LEGISLATURA



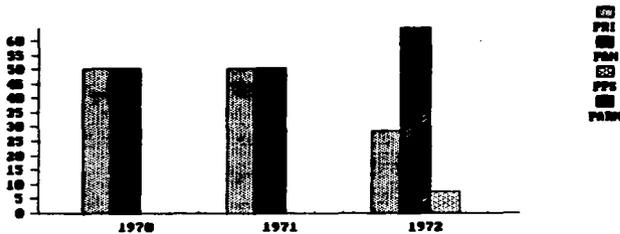
PRP
PRI
PAN
PSN
PPS
PUS
PUS

(GRAFICA 3)

20 iniciativas

**DISTRIBUCION ANUAL DE LAS INICIATIVAS PARLAMENTARIAS
EN LA XLVIII LEGISLATURA**

%



(GRAFICA 4)

7 LA XLIX (49) LEGISLATURA (1973-1975).

7.1 El trienio en líneas generales.

Pocos cambios registra la XLIX (49) Legislatura con respecto a la tradicional sumisión de la Cámara de Diputados a los dictados del Ejecutivo. Renovada su membrecía, pero expuesta a condiciones similares a las del trienio anterior, su dinámica se ajusta en mucho al inventario de actividades de su antecesora. Sujeta en esencia a las necesidades de mitad de sexenio de la administración en curso, poca oportunidad tienen los recién llegados de introducir innovaciones.

Confirmado el registro de los partidos integrantes de "la minoría", sin requerir en esta ocasión de interpretación alguna por parte de las autoridades electorales, el trámite de asignación de "diputados de partido" discurre sin mayor problema.¹ A pesar de ello, tal figura comienza ya a mostrar los signos de un irremediable desgaste. La incongruencia de su funcionamiento en experiencias anteriores, pero sobre todo su

¹ El sufragio nacional es de 15,013,124 votos. De ellos, el PPS obtiene el 4.3% de la votación, mientras el PARM, el 2.66%, por lo que en ambos casos, se cubre cómodamente el 1.5% exigido a los partidos desde la reforma de 1972 al Art. 54 de la Constitución, como requisito para tener derecho a la asignación de "diputados de partido". Fuente: D.D., 15 y 27 de agosto de 1973, Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

ineficacia para atemperar la férrea cerrazón del sistema político mexicano, apenas justifican su sostenimiento.

La Ley Federal Electoral de 1973, como se recordará, no se traduce en la ampliación de las opciones políticas ofrecidas a la ciudadanía, no obstante que la capacidad de los "diputados de partido" para compensar, o por lo menos disminuir los efectos del virtual monolitismo parlamentario, es a todas luces insuficiente. Las escasas variaciones observadas en la vida interna de la Cámara durante el trienio apenas logran disimular la irritante docilidad de la institución, y su ineficacia para influir en el proceso político. Sus únicos esfuerzos coronados con éxito, paradójicamente, son aquellos destinados a adaptar sus acciones a los ajustes registrados en la administración pública.² De esta suerte, el deterioro del esquema de intermediación corporativo avanza de manera inexorable, como lo demuestra el clima de intranquilidad que domina en el sector obrero y campesino. De ahí la amplia respuesta a movimientos como el encabezado en 1975 por la Tendencia Democrática del Sindicato Unico de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana,³ y el desbordamiento a

² Ver D.D., 2 de octubre y 28 de noviembre de 1975.

³ Encabezada por Rafael Galván desde su formación en 1975, este movimiento se plantea no sólo restituir la legalidad dentro de la organización, sino también un proyecto para la reorientación del país, conocido como Declaración de Guadalajara. Cuando estalla el conflicto, casi todas fuerzas y partidos políticos del país se pronuncian a favor o en contra del problema, dejando ver que éste ha dejado de ser un enfrentamiento intergemial para convertirse en un problema de alcance nacional. Woldenberg, J., Huacuja, M., op. cit., p.169. Sobre la situación en el campo, ver Ibid., p. 177, 178.

todo el territorio de invasiones de campesinos sin tierra. Mientras esto ocurre, la irritación se hace patente de igual manera en las capas medias, situación visible sobre todo en el creciente voto electoral captado por la única organización con un proyecto distinto al del gobierno y su partido.⁴

En el sector empresarial, la expansión del número de las paraestatales es motivo de frecuentes cuestionamiento, cuanto más que los grupos monopolistas integrados en torno al capital bancario se hallan ya en situación de influir con mayor énfasis en la definición de las políticas públicas. No se ahorran así críticas a la intervención del Estado en la economía a fin de limitar su avance en este campo.⁵

⁴ En 1958, el PAN obtiene poco menos del 10% de los votos emitidos, en 1964 éste alcanza el 11% y en 1970 el 14%, para llegar en 1973 al 14.7%. Ese mismo año, sin embargo, esa organización logra captar el 28.7% de los votos en las 53 ciudades más grandes del país, además de 39.3% y 59.5 en el DF y Puebla respectivamente. Por otra parte, según Meyer, al tomar la dirección del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) en febrero de 1972, Reyes Heróles señala el potencial disruptivo de los sectores intermedios, razón por la que pide a su instituto la construcción de una nueva política que tome en cuenta tales destinatarios. Op. cit., p.1341.a y para marcar límites a la expansión del Estado en la economía. Un año antes se lleva a cabo el secuestro y asesinato de un connotado empresario del grupo Monterrey, acto que se utiliza para montar un despliegue de fuerza contra la administración echeverrista y su política, especialmente exterior. Woldenberg, J., Huacuja, M., op. cit., pp. 170, 171.

Propuesta la reforma sustantiva del sistema fiscal por la enérgica reacción de este sector, el gobierno se muestra cada vez más incapaz de cubrir sus gastos.⁶ El déficit de las finanzas públicas adquiere una dimensión alarmante.⁷ A fin de hacer frente a los compromisos más apremiantes del sector y de evitar una pronunciada caída en el ritmo de crecimiento económico del país se contratan nuevos y más cuantiosos préstamos en instituciones y bancos extranjeros. Sin embargo, ante la fuga masiva de capitales, la situación se torna inmanejable hasta desembocar en 1976 en la primera devaluación después de 22 años de estabilidad cambiaria, y en la fijación de una paridad flotante para el peso.⁸

El endeudamiento externo del sector público se convierte así en recurso frecuente tanto para cubrir la contracción de la inversión privada como la baja registrada en la producción agrícola.

⁶ En 1971, la administración echeverrista intenta la introducción de una reforma fiscal a fondo a fin de "financiar preponderantemente el gasto público a través del sistema tributario". Este proyecto desata una feroz reacción entre los empresarios, que en respuesta proceden a limitar sus inversiones y a retirar sus capitales del país. En 1973 el gobierno retoma su propósito e inicia la consulta con los representantes del sector empresarial, en general contrarios al proyecto. Ante la amenaza de una nueva retracción en la inversión, éste queda pendiente. Ver Aguilar Camín, H., Meyer, L., A LA SOMBRA DE LA REVOLUCION MEXICANA, México, Cal y Arena, 1990, p.223, 224, 243.

⁷ El déficit en cuenta corriente de 1971 es de 726.4 millones de dólares, cifra que hacia finales del sexenio alcanza el monto de \$,044.3 millones, Aguilar Camín, ... Op. cit., p.204.
⁸ Esta devaluación alcanza un monto del 100 por ciento frente al dólar al pasar su cotización de \$12.50 a \$25.00.

La importación de granos y otros alimentos para satisfacer la demanda nacional se torna imprescindible, y el subempleo alcanza niveles alarmantes.⁹

Por si fuera poco, este escenario se ve aún más recrudecido por la situación exterior. Marcado por la incertidumbre financiera ante la devaluación del dólar y a la flotación de las monedas de economías superavitarias ante el mismo, el mercado de capitales se restringe, al tiempo que se elevan fuertemente las tasas de interés y se intensifican las barreras arancelarias al comercio internacional.¹⁰

Las presiones inflacionarias agitan de manera profunda el país. El gobierno no acierta a corregir la situación, y sus efectos se van encadenando hasta abarcar al conjunto de la sociedad. Para unos, el problema se debe a deficiencias en el abasto tanto de

⁹ En 1971 la deuda externa del sector público es de 4,543.8 millones de dólares y cinco años más tarde, 19,600.2 millones. Al final del sexenio, el déficit comercial es de 1,749 millones de dólares. La escasez de alimentos por la contracción de los precios de garantía, estimula la importación de productos agrícolas, antes excedentarios en el país. Por otra parte, el subempleo se calcula en 45% de la población. Aguilar Camín, H. y Meyer, L., op. cit., p. 204, 224 y 243. Cabe señalar, sin embargo, que en algunas fuentes se afirma que la deuda externa llegó a ser, a finales del sexenio, casi 30,000 millones de dólares. Esto es, cerca de siete veces más que al final de la administración de Gustavo Díaz Ordaz.

¹⁰ Ver EXAMEN DE LA SITUACION ECONOMICA DE MEXICO, Banco Nacional de México, 1978.

productos básicos como de materias primas, para otros, la incertidumbre es la clave que inhibe cualquier posible recuperación económica.

La XLIX (49) Legislatura hereda de su antecesora la celeridad en el desempeño de la labor legislativa. Desde los primeros días queda clara la continuación de los afanes reformistas del Ejecutivo. No han pasado todavía dos semanas y ya se comienzan a recibir sus proyectos de ley y reformas.¹¹ Ante lo abultado de su número, acortar el tiempo empleado en cada uno de ellos se convierte en consigna inexcusable. Para tal propósito, prácticas bien conocidas en el pasado adquieren ahora pródiga aplicación. El trámite de "dispensa de segunda lectura", por ejemplo, asume casi la condición de norma obligatoria.¹² A tal grado se minimizan los plazos consumidos por cada proyecto legislativo que en ocasiones apenas pasa un día de diferencia entre la presentación de una iniciativa ante el pleno y su aprobación final.¹³ La falta de información oportuna, de más está decirlo, contribuye a que buena parte de los dictámenes se apruebe sin

¹¹ Mientras que en la XLVII Legislatura, correspondiente a la primera mitad del sexenio anterior, las primeras iniciativas comienzan a llegar a la Cámara hasta la segunda quincena de octubre, en la XLIX, escasamente han trascurrido dos semanas del período inicial cuando ya comienzan a recibirse los proyectos del Ejecutivo.

¹² Esta tendencia se acentúa en el segundo período de sesiones. El argumento que comúnmente acompaña esta petición es que el dictamen es ya del conocimiento de todos los diputados por participación de representantes de todas las fracciones en su elaboración. Tal afirmación, sin embargo, es negada frecuentemente por diputados de partidos minoritarios.

¹³ Ver D.D., por ejemplo, durante el mes de diciembre de 1973.

discusión y con el voto unánime de la asamblea.¹⁴ Para dar mayor fluidez este proceso, algunas comisiones proceden a la elaboración conjunta de dictámenes con el Senado. Asimismo, se favorece una mayor intervención a los partidos minoritarios en esta actividad, hecho que se aprovecha para justificar su desahogo al margen del reglamento.¹⁵

El signo distintivo del trienio es la amplia intensidad de las labores llevadas a cabo por la Cámara. En el se da entrada a proyectos del Ejecutivo con enmiendas a un número inédito de leyes, trabajo al que se agrega la inesperada presentación de

¹⁴ Acción Nacional, hace referencia al "maratón legislativo larguísimo de iniciativas de ley mandadas a última hora para ser conocidas por la asamblea y aprobadas necesariamente con dispensa de trámites debido a la imposibilidad de discutir su contenido y trascendencia. D.D., 27 de diciembre de 1974. Ver también 23 de diciembre de 1975, solicitud de AN de diferir la discusión del dictamen relativo al proyecto de Ley de Crédito Rural para más tarde, "en virtud de que apenas se está en conocimiento en este momento de las modificaciones hechas por las comisiones todavía en la sesión de hoy en la mañana".

¹⁵ Revisar especialmente el segundo período, por ejemplo, D.D., 11 y 21 de diciembre de 1974. Hay que hacer notar también las frecuentes denuncias de la oposición por su omisión en las comisiones de trabajo, D.D., 23 de diciembre de 1975, sesión en la que AN denuncia el hecho de no haber sido citado, situación que le impidió firmar el dictamen correspondiente.

dictámenes a iniciativas expedidas en Legislaturas anteriores,¹⁶ y la incorporación de enmiendas en reiteradas ocasiones a una misma ley.¹⁷

El desequilibrio de las finanzas públicas y el incremento de los índices de inflación en estos años contribuye también a hacer más intensa la labor de los legisladores, obligados a la actualización de disposiciones en materia tributaria y financieros, pero el desconcierto se expresa de igual manera, en códigos cuyas tarifas se hacen rápidamente anacrónicas por los cambios operados en la economía del país.¹⁸

¹⁶ Sin explicación por el retraso, el pleno conoce su improcedencia por extemporaneidad, por oponerse a la política vigente, o por sustitución del proyecto que se dictamina por otro del Ejecutivo aprobado en fecha posterior. Ver Ley del Impuesto sobre el Aguardiente y los Productos de su Fermentación, enviada en la XLIII Legislatura por diputados del PRI, D.D., 6 de noviembre de 1973; iniciativa de reforma a los Arts. 27, 42 y 48 Constitucionales, presentada por AN en la XLVI Legislatura, D.D., 5 de noviembre de 1974; Ley sobre el Contrato de Seguros, enviada por AN durante la XLVIII Legislatura, D.D., 12 de noviembre de 1974; iniciativa de reforma al Art. 43 Constitucional, expedido por el PPS en la XLVIII Legislatura, D.D., 19 de noviembre de 1975, y proyecto de reforma a diversos artículos del Código Civil, presentado por AN, D.D., misma fecha que la anterior.

¹⁷ Así ocurre con la Ley de Vías Generales de Comunicación, modificada en cada uno de los tres periodos de la Legislatura, la Ley Federal del Trabajo, con cerca de una docena de proyectos de reforma, y la Ley de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, también reformada varias veces. Ver fechas relativas a las mismas en el tercer apartado de este capítulo.

¹⁸ Tal desconcierto incluye el Código Penal del DF, mismo que debe ser reformado en dos ocasiones para poner al día los montos de diversas multas. D.D., 25 de noviembre de 1975 y 23 de diciembre del mismo año.

El tiempo invertido en el trabajo legislativo, por otra parte, se ve reducido con la multiplicación de las "sesiones solemnes" efectuadas por la Cámara, actividad que en esta Legislatura cobra especial auge.¹⁹ Incluso se da el caso de que el titular del Ejecutivo, a diferencia de sus antecesores inmediatos presentes en el recinto únicamente para rendir su informe anual, visita la Cámara en varias oportunidades.²⁰

El relajamiento del proceso parlamentario a lo largo del trienio se advierte, por ejemplo, en la omisión o la presentación desordenada de el "Orden del Día",²¹ pero también en la exhortación a los diputados para que asistan en forma regular a las sesiones, bajo advertencia inclusive de aplicación de sanciones a los ausentes.²²

¹⁹ Sólo en el mes de octubre del primer período de la Legislatura tienen lugar cuatro, D.D., 9 y 10 de octubre de 1973, sesión para inscribir en letras de oro, el nombre del Colegio Militar y el de Ricardo Flores Magón; 19 de octubre, para conmemorar el tercer aniversario del fallecimiento del General Cárdenas; 30 de octubre, para conmemorar el natalicio de Francisco I. Madero.

²⁰ El 14 de septiembre de 1974, por ejemplo, se presenta para conmemorar el sesquicentenario de la Unión de Chiapas al Territorio Nacional, y el 30 de diciembre de 1975, último día de sesiones de la Legislatura, para comparecer ante este poder, sólo con motivo de la clausura del período ordinario.

²¹ Ver D.D., octubre de 1974, protesta de AN por el abuso en la utilización de la fórmula "y los asuntos que se hallen en carterá" al fijar el orden del día para la sesión siguiente. Esta situación, sin embargo, tiende a corregirse hacia el segundo período de la Legislatura, para volver a decaer posteriormente.

²² Ver D.D., 29 de octubre de 1974, en que se pide al Secretario la lectura de los artículos del reglamento sobre el particular. La asistencia en esa fecha es de sólo 132 diputados de los 231 que conforman la Cámara, lo que escasamente permite cumplir con los requisitos del quorum.

La práctica de privar de dictamen a las iniciativas de origen legislativo, y en especial las expedidas por la oposición, se mantiene vigente.²³ No cambia tampoco la de atender oportunamente a las del Ejecutivo, cuyos conceptos son repetidos en tales documentos por el control de "la mayoría" en la totalidad de las comisiones de trabajo, pero también por la carencia de apoyo logístico para la reflexión parlamentaria de los proyectos presentados a su consideración.²⁴

Por último, si bien se acepta revisar el reglamento de sesiones ante los constantes reclamos de la oposición, la Legislatura termina sin llegar a conocer ningún proyecto al respecto.²⁵ Los "diputados de partido" así no logran nunca su cabal integración en la vida de la institución, y "las minorías", en consecuencia, permanecen marginadas, sin poder imprimir verdadera eficacia a su

²³ D.D., 30 de diciembre de 1974, excitativa de AN para que se dictamine y se discuta su proyecto de reforma a la Ley General de Bienes Nacionales presentada en octubre de 1969. Al respecto se señala que "hasta hoy no ha sido dictaminada como tampoco lo han sido mucho más de la mitad de alrededor de las 135 iniciativas presentadas por AN desde 1946", sin contar con las de la presente Legislatura.

²⁴ AN deja constancia de la asesoría que los asistentes del Ejecutivo prestan a la mayoría en la elaboración de los dictámenes. Igualmente, hace votos por que tal vez "algún día podamos contar con asistencia técnica y con asesoría especializada por cuenta de la Cámara que nos ayude a realizar nuestro trabajo legislativo con mayor eficacia". D.D., 25 de noviembre de 1975.

²⁵ D.D. 8 de octubre de 1974, recordatorio de Acción Nacional de que "la fracción V del Artículo 54 Constitucional determina que los diputados de mayoría y los de partido tienen igual categoría, derechos y obligaciones". También, D.D., 18 de octubre de 1974, proposición de este partido para crear una comisión abocada a la elaboración de un nuevo reglamento de sesiones.

actuación.

7.2 El desempeño de la Legislatura en cifras.

El trienio 1973-1975 atestigua la alteración de un número considerable de las leyes que conforman nuestro marco jurídico. Participe de estas mutaciones, más como acompañante de reparto que como protagonista de primera línea, la XLIX (49) Legislatura ilustra con toda nitidez las consecuencias de un Ejecutivo con inclinaciones abiertamente reformistas sobre la institución encargada de dar cuerpo a la representación popular.

La renovación de la legislación en casi todos los ámbitos se convierte en un impulso poderoso, apenas conciliable con la prudencia y la reflexión demandada en estos casos. En este lapso, la prisa y aún la precipitación se erigen en signo distintivo. Así, las actividades de la Cámara de Diputados adoptan la forma de una carrera desenfrenada, para la que ningún obstáculo parece infranqueable. Bajo el control de "la mayoría", su arrebató no reconoce más límite que el tiempo, restricción que se compensa largamente con la reducción del lapso destinado a cada proyecto.

Con los efectos de la reforma electoral de 1973, la XLIX Legislatura registra un reducido incremento en el número de las curules que conforman a la institución. Entre otras cosas, se recordará, en ella se registran los efectos de la elevación del tope de diputados de partido a los que pueden aspirar los partidos minoritarios (de 20 a 25). La división electoral del país se modifica, y se agregan 16 distritos para aumentar a 194 el número de representantes electos bajo el principio de mayoría relativa.

Bajo estos criterios, la Cámara aumenta el número de sus miembros a 231, lo que, como se verá, no modifica en esencia su distribución (gráfica 1). Así, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) obtiene 189 puestos (81.82%), todos de mayoría relativa. Al Partido Acción Nacional quedan cuatro de este género y 21 del de diputados de partido, para completar el máximo posible de 25 legisladores adscritos a un partido minoritario (10.82%). Por su parte, el Popular Socialista (PPS) alcanza a acreditar diez de la misma calidad (4.33), mientras que al Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) se le asignan seis, y uno más por la vía mayoritaria, para un total de siete (3.03%).

Vistas estas cifras a la luz de la Legislatura anterior, en que la primera mantiene el control sobre el 83% de los curules y la segunda sobre el 17% restante, apenas puede sostenerse que la reforma electoral aludida haya generado cambios de mayor significación en la composición del órgano legislativo.

Durante la Legislatura se registran 136 sesiones, lo que muestra una reducción de 43 reuniones menos que en la anterior (179, lo que equivale al 24%). Situación explicable en parte por el hecho de que únicamente se convoca a un período extraordinario, mientras que en la XLVIII (48), a cada ordinario sigue otro de este tipo (tabla 1).

Del total del trienio, 35 sesiones corresponden al primer período, 48 al segundo, y 43 al tercero, al que hay que sumar las 10 citadas en el extraordinario. No obstante, si para uniformar criterios se toman en cuenta solo los períodos ordinarios, se observa mayor intensidad en las labores de 1974, año intermedio de la Legislatura, (27% más que 1973 y 10% más que en 1975). Situación que se confirma, según se verá más adelante, también con otros datos. Por el momento, basta apuntar que las jornadas más densas del trienio se ubican en este período.²⁶

²⁶ El 26 de diciembre de 1974, el pleno tiene conocimiento de 12 asuntos que requieren su atención, y un día después se le presentan 13.

El promedio de asistencia en la Legislatura es de 170 diputados, número bastante similar a los 167 de la anterior. El primer período cuenta con la presencia de 179 legisladores en promedio por sesión, el segundo con 170, el tercero con 163 (y, por último, 153 en su extraordinario). Aunque no se nota cambio alguno por los 18 escaños aumentados en su membrecía, conviene, sin embargo, apuntar la tendencia descendente en este rubro, similar a la observada en trienios anteriores.

El renglón que sí muestra mutación es el tiempo promedio por sesión. Mientras que en la XLIX Legislatura, éste alcanzan tres horas y 15 minutos, las de su antecesora únicamente duran dos horas y 33 minutos, con una diferencia de 38 minutos en favor de la primera, lo que corresponde a aproximadamente a un 20% más de duración y confirma la intensificación de sus labores.

El total de iniciativas presentadas en el trienio es de 141, cifra también mayor que la del anterior (118), en 19.49% (tabla 2). Mientras que en el primer período se expiden 24, en el segundo el número sube hasta 62, y en el tercero baja a 55. Datos que en conjunto corroboran la mayor actividad desplegada en esta Legislatura con respecto a los períodos ordinarios de la XLVIII, al igual que la concentración de actividades en 1974.

De las iniciativas totales, el Ejecutivo contribuye con 106, lo que corresponde al 75.18%. Su actividad en este aspecto es así apenas un poco menor a la de los ordinarios del trienio anterior

(78.72%). Su participación se distribuye en 16 iniciativas enviadas durante el primer año (66.67% del total), 52 en el segundo (83.87%) y 38 en el último (69.09%). Una vez más, 1974 aparece como el período en el que se registra la influencia presidencial más señalada sobre la Cámara (gráfica 2).

Por su parte, los miembros del cuerpo legislativo presentan 35 iniciativas de ley en este mismo lapso, equivalentes al 24.82% del total. De ellas, en el período inicial se remiten ocho (33.33% de las introducidas ese año), diez en el intermedio (16.13%) y 17 (30.91%) en el último. Ante esta evidencia, es posible afirmar que una mayor participación del Ejecutivo en esta labor, viene acompañada por una limitación de los integrantes de la Legislatura (gráfica 3).

Del total de los proyectos, "la mayoría" es responsable de 14, es decir, 9.93% de los presentados en el trienio, y 40% de los signados por miembros de la Cámara. Al igual que en el inciso anterior, su colaboración más pobre es en 1974, año en el que se envían tres (4.84% del total y 30% de las del cuerpo legislativo), mientras que en 1973 su número es de cinco (20.83% y 62.50% respectivamente) y de seis en 1975 (10.91% y 35.29%). No obstante, los tres proyectos del año intermedio son dictaminados y aprobados, mientras que en el primero sólo tres corren este trámite pero uno es desechado, y en el último uno exclusivamente es objeto de dictamen y aprobación.

En este mismo apartado, los partidos de la oposición suscriben 21 iniciativas, correspondiente al 14.89% del total de la Legislatura y al 60% de las elaboradas por miembros de este Órgano. Su contribución muestra tendencia al crecimiento, pues en el primer año se cursan tres (12.50% del total del mismo y 37.50% de las del legislativo), siete el segundo (11.29% y 70%) y once en el último (20% y 64.71%). No obstante, en 1974, según se muestra en los porcentajes consignados, si bien su participación en el total de iniciativas se resiente, no ocurre así en el conjunto de las suscritas por integrantes de la Cámara, que en este mismo año es superior a "la mayoría". Inclusive es también más amplia en cerca de 38% a la que se desarrolla en la XLVIII Legislatura, lo que permite concluir que ésta última es la que en parte cubre los costos de la expansión del Ejecutivo en la presentación de iniciativas. En el curso de los tres años, empero, cabe advertir, apenas ocho de las iniciativas de este grupo son objeto de dictamen, y de ellas, tres solamente lo son en forma favorable, mientras el resto (cinco) queda descartado a pesar de haber recibido este trámite.²⁷

El Partido Acción Nacional (PAN) rubrica 18 proyectos en la Legislatura (12.77% del total de trienio, 51.43% de las legislativas y 85.71% de las de la oposición). De ellas, tres

²⁷ Como ya se ha señalado, las iniciativas dictaminadas no necesariamente coinciden con el año en que fueron expedidas, razón por la cual, no es posible establecer el porcentaje de los proyectos aceptados o rechazados con respecto al total de los firmados por los partidos minoritarios.

(12.50% del total del periodo, 37.50% de las legislativas y 100% de las de la oposición) se envían el primer año, siete (11.29%, 70% y 100% respectivamente) el segundo, y ocho (14.55%, 47.06% y 72.73%) el tercero. El porcentaje de los proyectos a su nombre en cada período fluctua relativamente poco, situándose el menor en 1974. No obstante, en ese mismo año se observa el índice mayor de participación de este partido en la iniciativas rubricadas por el cuerpo legislativo. Situación similar se reproduce con respecto a la actuación del Ejecutivo y a la del propio partido dentro del conjunto de la oposición.

En lo que respecta al Popular Socialista (PPS) su comportamiento en la XLIX Legislatura continúa en la misma a tonía de la anterior. Si en esa sólo presenta una iniciativa, en la que se comenta, la cantidad se eleva apenas a dos (1.42% del total de las presentadas durante el trienio), ambas, por cierto, en el tercer periodo (3.64%, 11.76% y 18.18% de acuerdo con los criterios anteriores). El Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), por su parte, no muestra más dinamismo. A pesar de que, a diferencia de la anterior, en esta Legislatura sí remite un proyecto, su participación en esta actividad carece prácticamente de significación.

Como se observa, la influencia del Ejecutivo adquiere en la XLIX Legislatura connotaciones casi discretionales. Su presencia en la Cámara se manifiesta de múltiples maneras, pero sobre todo activando la principal función encomendada a este cuerpo, es

decir, la legislativa. De esta manera, cualquier proyección de autoridad o independencia del mismo se ve seriamente obstaculizada.

La labor en materia constitucional de las dos Legislaturas (XLVIII y XLIX) que coinciden con la gestión sexenal de un mismo titular del Ejecutivo induce también a otras reflexiones (tabla 3). Durante la administración de Gustavo Díaz Ordaz, paralela a la XLVI y XLVII Legislaturas, el Ejecutivo signa cuatro iniciativas de reforma constitucional, mientras que la que la sucede, éste presenta 16. Con ello se da idea del ímpetu reformista de la gestión echeverrista (gráfica 4).

7.3 El desempeño de la Legislatura en hechos.

El fin del período de estabilidad que había caracterizado el desarrollo en México y la emergencia de una nueva época que no logra aún precisar su camino, imprimen su sello distintivo al desempeño de la XLIX (49) Legislatura. Patentes desde el inicio de sus actividades los graves problemas económicos que atraviesa el país, la institución se confirma como uno de los soportes más consistentes del poder presidencial.

El impacto de la crisis alcanza así también a los integrantes de la Cámara de Diputados. Estimulado por la creciente carestía observada, el pleno aprueba una proposición de la Gran Comisión a

fin de crear una comisión de emergencia en defensa de la economía popular. Entre sus fines, se apunta la colaboración parlamentaria con el Ejecutivo en su lucha frente a la especulación.²⁸

En esta misma línea, pocos días después se presenta ante el pleno un documento con recomendaciones al Ejecutivo para atenuar la gravedad de la situación. Se busca, según se afirma, reforzar la producción y la capacidad de consumo de los sectores populares, así como corregir los agudos desarreglos presentados por los canales tradicionales de comercialización del abasto.²⁹

²⁸ Alarmado por el proceso inflacionario que vive el país y después de la aprobación de un aumento de emergencia a los salarios mínimos, AN demanda el respaldo de la asamblea para poner en marcha un programa con este objetivo. D.D., 11 de septiembre de 1973. Una propuesta de la Gran Comisión en el mismo sentido se conoce y aprueba el 20 de diciembre de 1973. Constituido este organismo sin la presencia de Acción Nacional, su primera medida es solicitar a la comisión dictaminadora del Presupuesto de Egresos de la Federación una reasignación de las partidas no prioritarias a fin de reforzar el crédito agrícola y mejorar el sistema de distribución de subsistencias.

²⁹ Se contempla la elaboración de programas para aumentar la producción y fortalecimiento de las redes de distribución de la CONASUPO, la creación de un sistema nacional de centros de abastecimiento popular, el reforzamiento del crédito al consumo campesino, la limitación a las alzas del transporte urbano, la constitución de una Comisión Nacional de Precios, y la consignación de los responsables de delitos contra el consumo y riquezas nacionales. Por último se propone la aplicación del Art. 4o. de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo para obligar a las personas que estén en posesión de artículos necesarios a su venta a precios máximos autorizados. Estas recomendaciones son conocidas por el pleno el 27 de diciembre de 1973, fecha también en que AN presenta su iniciativa para crear el Instituto Nacional del Consumidor. Este proyecto, por cierto, será retomado dos años más tarde por el Ejecutivo con la expedición de la Ley Federal de Protección al Consumidor. D.D., 26 de septiembre y 11, 14 y 28 de noviembre de 1975.

Los intentos por involucrar al cuerpo legislativo en las tareas de gobierno, sin embargo, no alivian la inquietud general ni las críticas dirigidas a la administración. Los temas de la inflación, la evasión fiscal y la corrupción de la administración pública están presentes en la tribuna por mediación de Acción Nacional cada vez que algún funcionario público comparece ante la Cámara.

En tales ocasiones, "la mayoría" asume la responsabilidad de responder a los cuestionamientos, especialmente los generados por el notable crecimiento de la deuda externa. Al respecto, por ejemplo, se argumenta que los enemigos de esta política están en un error al no considerar "que el producto bruto crece, el crédito se invierte de manera productiva, los servicios se multiplican y los empleos se extienden, con lo que sube la producción y se estimula la demanda".³⁰

³⁰ Comparecencia del Secretario de Hacienda para la presentación de la Ley de Ingresos de 1974, D.D., 20 de diciembre de 1973. Un año después, en igual oportunidad, "la mayoría" afirma que "si una generación derrocha los recursos que ha obtenido por préstamos y de manera especial los que provienen del exterior, tendrán los hijos que pagar los pecados de los padres. Pero si tales recursos fueron utilizados de manera inteligente y racional, la futuras generaciones --oigase bien-- nuestros hijos y nuestros nietos, recibirán un país en mejores condiciones que en caso de que no se hubiera endeudado el gobierno, o bien que los recursos se hubieran aplicado en forma irracional o injustificada. D.D., 3 de diciembre de 1975.

Con tal criterio, la Cámara autoriza diversos decretos del Ejecutivo para contratar deuda interna.³¹ De la misma manera, se amplían las garantías para efectuar operaciones de crédito con organismos extranjeros.³² El control de "la mayoría" facilita su aprobación mediando mínimo debate, pero con reconveniones de la oposición por la imprecisión del destino de los préstamos y la política financiera en curso.³³

A cuenta, antes de que puedan percibirse las consecuencias de tal política, los tropiezos financieros por la inflación y el déficit presupuestal hacen que la Cámara apruebe la introducción de reformas extraordinarias a la Ley de Presupuesto de Ingresos para 1974, aún antes de haberse terminado el año lectivo.³⁴ Irregularidad similar se hace patente el siguiente período, al recibirse en el recinto, no sin desconcierto de los legisladores, un proyecto de reformas fiscales relativas al DF con inusitada

31 D.D., 22 de noviembre y 19 de diciembre de 1973, 11 y 17 de diciembre de 1975, autorización para el emisión de Bonos del Ahorro Nacional y Bonos de Fomento Económico.

32 D.D., 11 de diciembre de 1975, garantía del Tesoro Mexicano a través de NAFINSA al BIRF y al BID.

33 D.D., 18 de diciembre de 1975, consideraciones de AN sobre el dictamen relativo a la contratación de nuevos créditos.

34 D.D., 30 de octubre de 1974. Estas modificaciones, incluyendo a la Ley de Hacienda del DF, serán explicadas por el Secretario del Ramo en su comparecencia ante la asamblea cinco días antes. Previo a su aprobación, será denegada la propuesta de AN de hacer comparecer también al Director de PEMEX a fin de conocer la razón del alza de las gasolinas. D.D., 29 de octubre de 1974.

anticipación.³⁵

Si bien la situación parece desastrosa para el país, los empresarios ven crecer sus ganancias.³⁶ A lo largo de este proceso, el sistema financiero registra el afianzamiento de varios grupos y el gobierno se ve obligado a revisar la legislación del ramo a fin de adaptarla a su nueva condición.³⁷ Para compensar los efectos de la concentración financiera hacia la población, Acción Nacional presenta a la asamblea su iniciativa de Ley General de Sociedades Cooperativas. Con ella se busca impulsar las cajas de ahorro en el país, dotándolas de una infraestructura legal. El proyecto, como muchos otros de esta organización, queda sin dictaminar.³⁸

³⁵ D.D., 6 y 8 de noviembre de 1974. Acción Nacional apunta su desconocimiento del propósito del gobierno al enviar una reforma a ser aplicada hasta dentro de mes y medio. Además, añade, no se sabe si para diciembre se mandará otra tanda de incrementos fiscales, o se intenta distribuirlos para hacerlos menos populares, o bien porque ya se agotó el presupuesto del DF.

³⁶ Según Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, la escasez y la crisis de la pequeña y mediana industria facilita el proceso de acumulación y monopolización avanzado por las grandes en estos años. Op. cit. 243.

³⁷ Durante el trienio se introducen reformas en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, Ley general de Instituciones de Seguros, Ley Federal de Instituciones de Finanzas, Ley Orgánica de Nacional Financiera, Ley del Mercado de Valores, D.D., 26 de diciembre de 1974. Ocho grupos en total controlan 84 de los 106 bancos de depósito que existen en el país. Woldenberg, J. y Huacuja, M., ESTADO Y LUCHA POLITICA EN EL MEXICO ACTUAL, op. cit., p.33.

³⁸ Con el se impulsa la defensa de la economía de las capas medias, excluidas como ya se ha dicho del sistema de representación corporativo en que se apoya el régimen. D.D., 23 de diciembre de 1975.

La mengua y el descontrol de las finanzas públicas hace que las impugnaciones al intervencionismo estatal en la economía arrecien. De nada sirven las reformas introducidas al Art.93 constitucional a efecto de extender la obligación de comparecer ante cualquier Cámara a jefes de departamentos administrativos, directores y administradores de organismos descentralizados.³⁹

En tal sentido, Acción Nacional se distingue durante el trienio como uno de los detractores más persistentes del gobierno en esta cuestión. En efecto, no deja pasar ocasión alguna para demandar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la Ley para el control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.⁴⁰ Asimismo, insiste siempre en la publicación regular de los estados financieros respectivos y en su rectificación administrativa a fin de hacerlas autofinanciables.⁴¹

Las consecuencias de la crisis, empero, no se manifiestan sólo en el manejo del sector público. El laboral, por ejemplo, es también objeto de numerosos ajustes plasmados en la legislación del ramo. Para empezar, cabe recordar, el primer acto de

39 D.D., 27 de diciembre de 1973.

40 Aprobada el 18 de diciembre de 1970.

41 D.D., 6 de septiembre de 1973, 1 de octubre de 1974, 25 de noviembre de 1975 y 20 de diciembre de ese mismo año. Ver también, 29 de octubre de 1974, comparecencia del Director de Altos Hornos de México para conocer su opinión sobre el informe de la comisión especial para el estudio de la industria del acero en México, desarrollada bajos los efectos del constante cuestionamiento recibido por el gobierno por su amplia participación en la economía.

trascendencia llevado a cabo por la Legislatura, es la aprobación del "Decreto que faculta a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos para incrementar los salarios generales en el campo y profesionales vigentes".⁴²

Marcado el trienio por un fuerte auge de movilizaciones obreras, con reivindicaciones económicas y políticas al contemplar la recuperación y democratización de diversas organizaciones, el sector ocupa un lugar central en las preocupaciones del gobierno.⁴³ En este contexto, se abre paso la primera de las diez iniciativas de reforma a la Ley Federal del Trabajo, presentadas a lo largo de la Legislatura a fin de reforzar el consumo de los asalariados mediante la creación del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT).⁴⁴

Antes de recibir este proyecto, los diputados del sector obrero del Partido Revolucionario Institucional han promovido una reforma con el propósito de revisar el salario mínimo cuando se juzgue necesario, y sin tener que esperar los dos años requeridos para ello.⁴⁵ Su intento, sin embargo, sólo tiene éxito un año después, retomada su propuesta por el Ejecutivo con la

⁴² D.D., 3 de septiembre de 1973.

⁴³ Ver Woldenberg, J., y Huacuja, M., Op. cit. p.45-69. Según los autores, el movimiento más importante de esta etapa es el encabezado por el STERM, del que ya se ha hablado, al ser despojado de su contrato colectivo en 1971. A partir de ese momento, su organización gana gran simpatía y amenaza seriamente con expandirse hacia otras agrupaciones.

⁴⁴ Aprobada por unanimidad, D.D., 30 de diciembre de 1973.

⁴⁵ D.D., 25 de septiembre de 1973.

introducción de modificaciones al Art.123 constitucional para promover su revisión, al igual que el de los salarios contractuales en forma anual.⁴⁶

Conforme avanza la Legislatura, las propuestas de la diputación obrera para limitar el impacto inflacionario sobre los trabajadores son nutridas. En ocasiones se expresan en sugerencias tendientes a modificar el tratamiento fiscal de los trabajadores, y en otras, con medidas para reforzar la protección del sector ante la crisis.⁴⁷ Complementariamente, a nombre del Ejecutivo se firma la reforma para compensar a los burócratas por el deterioro salarial de la inflación mediante la modificación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y de

⁴⁶ Iniciativa acompañada con la comparecencia del Secretario del Trabajo D.D. 19 y 24 de septiembre de 1974.

⁴⁷ Al discutirse las reformas fiscales de emergencia, por ejemplo, se atiende la sugerencia de la diputación obrera del PRI de aligerar la carga fiscal de los trabajadores con ingresos apenas superiores al mínimo para evitar deterioros desproporcionados en sus ingresos. D.D., 8 de noviembre de 1974. Asimismo, se aprueban sus reformas tendientes a penalizar a los patrones que no paguen el salario mínimo: D.D., presentada el 5 y aprobada el 17 de diciembre de 1974. En esa misma fecha se acepta también su iniciativa de reforma al Art. 95 de la LFT a fin de dotar a las Comisiones Regionales y a la Comisión Nacional con facultades para fijar los salarios mínimos profesionales. Ver también D.D., 24 de octubre de 1975, iniciativa de la diputación obrera del PRI de reformas al Art. 162 de la LFT para hacer efectivo el derecho de los trabajadores a obtener una prima de antigüedad.

la Ley Orgánica del ISSSTE.⁴⁸

A iniciativa suya se promueven también diversas modificaciones al Artículo 123 Constitucional y a la Ley Federal del Trabajo para precisar, entre otras cosas, los alcances del INFONAVIT, el pago del reparto de utilidades, los derechos sindicales sobre plazas de nueva creación, y la simplificación de procedimientos ante las juntas de conciliación.⁴⁹ Mención aparte merece su proyecto para ampliar la federalización a diversas ramas industriales.⁵⁰

No obstante, la iniciativa con similar propósito de la diputación obrera de "la mayoría", no logra iguales resultados cuando se trata de hacer exclusiva la competencia federal en materia

⁴⁸ Por medio de estas reformas se le otorga a los trabajadores que laboran en domingo una prima especial y se incrementa el monto relativo a vacaciones en 25%. D.D., 10 y 17 de diciembre de 1974. En el siguiente período se introducen nuevas modificaciones en ambas leyes con el propósito de incorporar a los hijos de los trabajadores dependientes hasta con 25 años de edad al servicio de salud previsto para el sector, además de otras prestaciones. D.D., 29 de diciembre de 1975. En este mismo capítulo, Acción Nacional logra la admisión en comisiones de su propuesta para la creación de una comisión encargada de elaborar una nueva Ley del Seguro Social para los Trabajadores al Servicio del Estado. Aceptada, sin embargo, no se vuelve a tener noticia alguna sobre la misma. D.D., 28 de octubre de 1975.

⁴⁹ Última iniciativa de reformas a diversos capítulos de la LFT, presentada en período extraordinario antes de terminar la Legislatura con una premura extrema, según hace constar. Al señalar que el dictamen respectivo fue elaborado durante la noche. D.D., 25 de mayo de 1975, fecha de recepción de la iniciativa, 26 de mayo, discusión del dictamen con dispensa de segunda lectura.

⁵⁰ D.D., 26 y 27 de diciembre de 1974. Entre ellas, se eleva a nivel federal el tratamiento de los asuntos relativos a la industria automotriz, bebidas envasadas, farmacéutica, empacadora y enlatadora de alimentos.

laboral.⁵¹ Igual suerte corre también su proyecto para instituir la semana laboral de 40 horas,⁵² y la modificación de la Ley Federal del Trabajo para unificar los criterios procesales en el reparto de utilidades.⁵³

El evidente aumento de la preponderancia del sindicalismo oficial durante el trienio, derivado de la agitación obrera y de la ratificación de su vínculo con el gobierno ante las amenazas independentistas del sector, tampoco impide la intervención de las autoridades en áreas consideradas bajo su control, hecho que da lugar a su airada protesta en la Cámara.⁵⁴ La inconformidad de la diputación obrera del PRI contra la decisión senatorial de introducir modificaciones adicionales al proyecto presidencial para entregar la parte proporcional del aguinaldo a los deudos de

⁵¹ D.D., 24 de diciembre de 1975.

⁵² D.D., 18 de noviembre de 1975, iniciativa obrera de reformas al art. 123 Constitucional, fracción IV del Apartado A.

⁵³ D.D., 9 de diciembre de 1975. Asimismo, se prevee el traspaso de la facultad de conocer inconformidades de los obreros del Secretario de Hacienda a las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

⁵⁴ D.D., 7 de octubre de 1975, protesta de la representación obrera del PRI por la intervención del Secretario de Patrimonio en la concertación del convenio laboral entre el SUTERM y la empresa, "en abierta trasgresión de la vida sindical". Atrapado entre la ola de movilizaciones obreras desatadas por la crisis económica y la reacción empresarial, el gobierno de Luis Echeverría no podrá llevar a cabo su propósito de debilitar el liderazgo de Fidel Velázquez. Durante la confrontación, sin embargo, los desafíos del jerarca serán constantes e incluirán una intensa campaña contra la Tendencia Democrática del SUTERM. Aguilar Camín, op. cit., p.244-246.

un trabajador fallecido se hace así patente desde la tribuna.⁵⁵

En su confrontación con los partidos de oposición con presencia en la Cámara, en contraste, el sector obrero de "la mayoría" impone su línea sin mayor esfuerzo. La iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo a cargo del Popular Socialista para prohibir la obligación en los estatutos sindicales de militar en determinado partido, por ejemplo, queda como otras en el mismo sentido pendiente de dictamen.⁵⁶

Solo el tiempo señala límites a las abundantes iniciativas en materia laboral presentadas durante la Legislatura. A ello se debe que la Secretaría de Gobernación retire la iniciativa de Ley que crea el Instituto de Ahorro de los Trabajadores, anunciada en la convocatoria del Ejecutivo al período extraordinario que pone fin al trienio, pero nunca discutida.⁵⁷

⁵⁵ La comisión encargada de elaborar el dictamen, presidida por un miembro del sector obrero, estima inconveniente la eliminación de esta previsión. Empero, por las consecuencias en perjuicio de los trabajadores en caso de obtener su aprobación en la Cámara de Diputados al encontrarse ya al final del período, se acepta tal como se presenta. D.D., 29 de diciembre de 1975.
⁵⁶ D.D., 28 de noviembre de 1975. Reformas a los Artículos 371 y 378 de la LFT. El proyecto se presenta al calor de la contienda electoral en el Estado de Nayarit, en la que, a su juicio, se impide una vez más la libre expresión ciudadana por presiones sindicales y despidos durante el proceso.
⁵⁷ D.D., 28 de mayo de 1976.

La etapa que cubre esta Legislatura está acompañada de constantes invasiones de tierras y movilizaciones campesinas.⁵⁸ De esta suerte, el campo se convierte también en asunto prioritario para el gobierno como para las diferentes corrientes de opinión que demanda la revisión de la política agraria.⁵⁹ Para resolver la explosividad del sector y elevar su productividad, el Ejecutivo elabora un proyecto con reformas a los Artículos 27, 73 y 115, con la que se pretende ajustar la organización de los ejidos y

58 D.D., 4 de noviembre de 1975. AN denuncia la detención de 54 campesinos de Puebla. 9 de diciembre de 1975. PPS refiere los enfrentamientos en los estados de Sonora y Sinaloa por la resistencia de los terratenientes a la política del régimen en el campo. La imposibilidad de cubrir la demanda de tierra, proveniente del crecimiento demográfico en el campo hace explosión en estos años, y obliga al gobierno, cuando la correlación de fuerzas así lo permite, a afectar diversos latifundios. A este problema se agrega el avance de la descampesinización y proletarianización del sector. Ver Huacuja, M. y Woldenberg, J., op. cit. p.166.

59 Con reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el Departamento de Asuntos Agrarios y el de Turismo se elevan a rango de Secretaría. D.D., 27 y 28 de diciembre de 1974. Ver también D.D., 18 de noviembre de 1975, proyecto de AN para revisar y modificar la estructura de la comunidad ejidal y el minifundio. En él se incluye una amplia exposición del programa del partido para el campo, centrado en su reestructuración total y en la creación de nuevas figuras. Ver también D.D., 26 de septiembre de 1975, iniciativa de reforma del PARM a fin de señalar límites a la extensión de la pequeña propiedad. Ninguna de ellas es dictaminada.

comunidades.⁶⁰

De igual forma, la Ley de Reforma Agraria registra varias modificaciones para reforzar la liga del régimen con las organizaciones campesinas. Con el mismo interés, se previene la creación del Fideicomiso para el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, la expedición de la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, y diversas reformas a la Ley de Amparo.⁶¹

La XLIX Legislatura, por otra parte, sirve también de escenario a los problemas derivados del notable crecimiento de la Ciudad de México en la última década. Hasta la tribuna de Cámara, por ejemplo, llega la denuncia de los diputados de Acción Nacional por el violento desalojo de los habitantes de Santo Domingo de

⁶⁰ La idea del gobierno para aumentar la productividad del sector consiste en superar las limitaciones mostradas por la parcelación de la tierra a través de medidas de apoyo a la colectivización. Huacuja, M., Woldenberg, J., op. cit., p.178. Estas disposiciones son acremente cuestionadas por AN, ya que a su juicio tienden, al igual que la Ley General de Crédito Rural expedida poco antes, a fomentar el minifundismo, vulnerar el federalismo y forzar el colectivismo ejidal. Entre otras cosas, se argumenta, el privilegio de crédito que se concede a las explotaciones colectivas es arbitrario, al imponerse esta condición en forma compulsiva y en perjuicio de los pequeños propietarios. Ver D.D., 23 de diciembre de 1975. Sobre la Ley General de Crédito Rural, ver, D.D., 30 de octubre de 1975. ⁶¹ D.D. 18, 25 y 26 de mayo de 1976 respectivamente. Sobre esta última, AN manifiesta su inconformidad y propone modificaciones a fin de limitar el tutelaje del Estado sobre los campesinos.

los Reyes, Coyoacán.⁶² El asunto adquiere relevancia por la agresión de uno de los encargados de ejecutar esta orden contra uno de los integrantes de su fracción.⁶³

Esta es, sin embargo, sólo una muestra de los agudos problemas que se enfrentan en el área urbana y que da cuenta de la necesidad de introducir modificaciones a fondo en la materia. Con este objetivo, en el segundo período se introducen enmiendas a los Artículos 27, 73 y 115 Constitucionales y se formula la Ley General de Asentamientos Humanos.⁶⁴ En forma complementaria, el Regente de la Ciudad de México presenta ante el pleno la iniciativa de Ley de Desarrollo Urbano para el DF, en la que, por cierto, se omite el controvertido tema de la democratización de

⁶² Su crecimiento se acelera desde los cuarenta como resultado del modelo de desarrollo industrial adoptado en el país. En la década 1960-1970, sin embargo, se registra una considerable expansión y densificación del área metropolitana por la construcción en gran escala de fraccionamientos en el Estado de México y grandes conjuntos habitacionales en el Distrito Federal. A esta situación se agrega la constante emigración de campesinos, con el consecuente surgimiento de grandes cinturones de miseria, altamente conflictivos por el desempleo general de sus habitantes. Ver Pradilla E., (Compilador) ENSAYOS SOBRE EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN AMERICA LATINA, México, UAM, 1982, y Aguacuja, M. y Woldenberg, J., Op cit., p. 71.

⁶³ Se solicita a la autoridad su apoyo para demandar ante las autoridades la correspondiente investigación D.D., 10 de septiembre de 1974. En respuesta, el PRI señala que los denunciantes equivocan el foro pues la Cámara no es una delegación del Ministerio Público. Surge así el problema de la demarcación de funciones encomendadas a los legisladores, sobre todo cuando la gestión que se efectúa en favor de un grupo de ciudadanos no corre a cargo de "la mayoría".

⁶⁴ D.D., 14 y 15 de noviembre y 15 y 26 de diciembre de 1975.

la entidad.⁶⁵ Desde esta perspectiva, inútil resulta también la insistencia de Acción Nacional de proponer la modificación de la fracción VI del Art. 73 constitucional un año más tarde.⁶⁶

Comenzado apenas el trienio y a fin de racionalizar el proceso demográfico del país se expide la Ley General de Población. Según el Secretario del Gobernación, encargado de su presentación ante el pleno, se trata de establecer las bases para la institucionalización del programa de planeación familiar y regulación de inmigrantes.⁶⁷ Más tarde, sin embargo, esta ley es modificada nuevamente para consagrar, a iniciativa del Ejecutivo, "la igualdad entre el hombre y la mujer, crear mecanismos para el fortalecimiento de la unidad familiar y promover una más amplia

65 D.D., 29 de diciembre de 1975. La comisión considera que el proyecto es el primer intento serio por resolver los problemas de crecimiento del DF con una visión de conjunto. Apunta la competencia del Depto. del DF para decidir el régimen de aprovechamiento y uso del suelo, e introduce algunas propuestas de la oposición y de la consulta popular efectuada con motivo de la expedición de la nueva ley. No obstante, a pesar de apoyar el dictamen, AN apunta en su intervención la premura del estudio respectivo. A su juicio, por otra parte, se elude el grave problema de la tenencia de la tierra en la entidad, e insiste en la necesidad de modificar la estructura de gobierno metropolitano con un sistema que garantice la participación ciudadana a través de la integración de un consejo de gobierno elegido popularmente.

66 D.D., 21 de noviembre de 1974. En ella se hace constar la expedición de una iniciativa en 1965 con igual propósito, aún pendiente de dictamen.

67 D.D., 13 y 20 de septiembre y 16 de octubre de 1973. Para fundamentar su voto aprobatorio, AN señala la atención por parte de la comisión a algunas de las observaciones y proposiciones externadas por los miembros de su partido. Un mes después, se aprueba la Ley de Impuestos de Inmigración, relativa a los derechos que deben pagar los extranjeros. D.D., 28 de diciembre de 1973.

participación en las grandes tareas nacionales".⁶⁸

También en materia educativa se pone en marcha una política de amplias reformas apoyadas en una nueva Ley Federal de Educación.⁶⁹ Aprobada sin atender la propuesta de Acción Nacional de efectuar un ciclo de audiencias públicas para conocer la opinión de los interesados, este partido pone en marcha su propio proyecto con la presentación de una iniciativa para modificar el Artículo 73 Constitucional.⁷⁰ En forma complementaria, la asamblea conoce su plan para el establecimiento de la Comisión Nacional de Educación Rural y para la creación de la Universidad

68 D.D., 24 de septiembre de 1974. El PRI propone la realización de audiencias públicas antes de elaborar el dictamen correspondiente. El Secretario de Gobernación comparece para informar sobre el contenido de la iniciativa. Ver D.D., 15 de octubre de 1974. La sesión posterior a la visita, curiosamente, AN presenta una iniciativa de reformas al Reglamento de sesiones para establecer el derecho de réplica de los legisladores cuando estos actos se efectúan ante comisiones. D.D., 17 de octubre de 1974.

69 Los problemas son en esencia producto de las transformaciones operadas en la estructura productiva del país en la década anterior. Los dos problemas básicos a atender son la "excesiva" demanda de enseñanza por el agotamiento de su efectividad como mecanismo de movilidad social, y la "excesiva" oferta de trabajo profesional en el mercado debida al distanciamiento de métodos y programas de estudio alejados de los cambios incorporados en el país. Ver Huacuja, M., y Woldenberg, J., Op. cit. p. 91, 125. Sobre la Ley, ver D.D., 13 y 20 de septiembre de 1973.

70 D.D., 6 de octubre de 1973, propuesta de Acción Nacional relativa a la realización de audiencias públicas, calificada como improcedente y extemporánea. También, D.D., 18 de diciembre de 1974, iniciativa de reforma al Art. 73 de AN, desechada por "la mayoría" sin la expedición del dictamen respectivo.

Autónoma del Sureste.⁷¹

Si este núcleo de la oposición considera inadecuada la reforma educativa en curso por el papel dirigente asumido por el Estado, otro, en contraste, lo halla insuficiente. Tal es, por lo menos la conclusión que se desprende de la intervención del Popular Socialista en el debate previo a la aprobación de la Ley que Crea la Universidad Autónoma de Chapingo.⁷²

Más que revisar su actuación en este campo, la decisión gubernamental de impulsar la educación en el país forma parte de la estrategia echeverrista de reafirmar la independencia de México, objetivo que fundamenta también la expedición de la Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional, la Ley Nacional de Educación para Adultos, y la introducción de nuevas precisiones

⁷¹D.D., 12 de diciembre de 1974. Excitativa del partido para la elaboración del dictamen respectivo, 28 de octubre del siguiente año, y 4 de noviembre de 1975, aclaración de la comisión del ramo sobre el diferimiento del mismo debido a la introducción de diversas mejoras en el proyecto. Ver D.D., 11 de diciembre de 1975 sobre el proyecto para la creación de esta nueva Universidad.

⁷²D.D., 3 y 11 de diciembre de 1974. La parte que probablemente irrita más a AN es la que dispone que "el Estado podrá revocar, sin que proceda juicio o recurso alguno, las autorizaciones otorgadas a particulares para impartir educación..." Por su parte, el PPS considera inconveniente apoyar el desarrollo de una universidad ligada al campo mexicano, sustraída de la dirección y el control estatal.

a la que crea el CONACYT.⁷³

Más interesados en discutir el papel interventor del Estado que en este proyecto, se muestran los segmentos representados por Acción Nacional, como se confirma durante la expedición de la Ley Reglamentaria al Art. 27 Constitucional en materia de minería, en la que se destaca el carácter estratégico del sector y se asigna su explotación en forma exclusiva a los nacionales.⁷⁴ Las facultades reguladoras del Estado, por otra parte, se confirman también en la Ley Orgánica del Art. 28 Constitucional en materia de monopolios.⁷⁵

En esta misma tónica, el Ejecutivo presenta su iniciativa de Ley Federal de Radio y Televisión para atribuir a estas actividades un interés público que el Estado debe proteger y vigilar en

⁷³ D.D., 12 de noviembre de 1974, 27 de diciembre de 1975, y 19 de diciembre de 1974 respectivamente. Sobre esta última, Aguilar Camín y Lorenzo Meyer opinan que la creación de esta institución forma parte de la ofensiva lanzada por Luis Echeverría para reforzar la independencia del país frente a los Estados Unidos.

⁷⁴ *cit.*, p. 234.

D.D., 21, 23 y 25 de octubre de 1975. AN crítica no tanto esta disposición como el hecho de que el Estado se atribuya la prerrogativa de tales decisiones. En contraste, el PPS lamenta la confirmación de distintas concesiones confirmadas a los empresarios del ramo para la explotación privada.

⁷⁵ En sus consideraciones se resalta el interés presidencial en hacer "referencia explícita a los actos que atentan contra la libre concurrencia, a fin de proteger al pequeño y mediano empresario mexicano", al tiempo que se justifica la participación del Estado cuando se trata de defender el interés colectivo de los embates del "liberalismo extremistas". D.D., 21 y 26 de diciembre de 1974.

cumplimiento de su función social. Aprobada por unanimidad en la Cámara, fuera de ella, sin embargo, la resistencia de los sectores involucrados impedirá su aplicación en el futuro.⁷⁶

Así, la política de la administración echeverrista exhibe a no dudarlo durante el trienio una clara tendencia a reforzar el papel interventor del Estado. Prueba clara son las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica con la que se establece la extinción del régimen de concesiones a particulares y la ampliación de las facultades de la Comisión Federal de Electricidad en el ramo.⁷⁷ La relación entre el gobierno y el sector empresarial también incluye la abrogación de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, y reformas a la Ley de Cámaras de Comercio y de la Industria.⁷⁸

⁷⁶ D.D., 26 de diciembre de 1974. En su ensayo "¿Cabe la Democracia en la Televisión de Hoy?", Fátima Fernández Christlieb hace referencia al anuncio del presidente Echeverría sobre su intención de modificar sustancialmente el régimen de concesiones y de expedir una nueva ley de radio y televisión. La autora, sin embargo, señala que ésta nunca fue promulgada. Ver Cordera C., R., y otros (compiladores), EL RECLAMO DEMOCRATICO, México, S. XXI, 1988, p.204. Empero, tal ley quedó aprobada en la Cámara de Diputados en la fecha que se señala. Después, su destino final es incierto.

⁷⁸ D.D., 26 de noviembre de 1975. D.D., 11 y 25 de noviembre de 1975, y 21 y 26 de diciembre de 1974 respectivamente. Con respecto a esta última, las reformas se orientan a proveer a la Cámara con recursos para su funcionamiento mediante el establecimiento de cuotas mínimas. Además se les capacita para precisar sus reglamentos, se acepta la elección de su presidente y vicepresidente fuera de los miembros del consejo directivo, y su reelección por una vez en el período inmediato.

En comparación con otros rubros, la XIX Legislatura muestra pocos cambios en materia de salud. A lo largo de la misma sólo se aprueban algunas reformas a la Ley del Seguro Social, para hacer extensivos los beneficios de los pensionados a su núcleo familiar, y una iniciativa de "la mayoría" para la creación del Instituto de Fisiología, Psicología y Toxicología del Trabajo.⁷⁹

Presentes aún los efectos de las reformas incorporadas a finales del trienio anterior, y del manejo de otros mecanismos de legitimación, tampoco en el electoral se observa mucha actividad, lo que no significa, sin embargo, ausencia de conflictos en este ámbito.⁸⁰ Prueba de ello son las denuncias sobre procesos electorales locales traídos a la tribuna camaral por "las minorías".⁸¹

Como parte de medidas para apoyar el discurso democrático del gobierno, la asamblea da su visto bueno a la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas civiles en ciencias, letras, artes y

⁷⁹ D.D., 19 y 21 de diciembre de 1974 y 28 de octubre de 1975, respectivamente.

⁸⁰ A juicio de Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, la apertura echeverrista fue sobre todo un alegato para reafirmar la legitimidad ideológica del Estado mexicano, erosionada fuertemente con los sucesos de 1968. Op. cit., p.247

⁸¹ Por ejemplo, D.D. 23 de octubre de 1973, denuncia del PPS de irregularidades en el proceso electoral de Veracruz, y 12 de diciembre de 1974, solicitud de apoyo a la Cámara para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación intervenga en la investigación de los acontecimientos que rodean las elecciones del mes anterior en el edo. de Puebla.

otros campos.⁸² De igual forma, se promueven reformas al Artículo 43 del Pacto Constitucional a fin de erigir en estados los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo.⁸³

Con similar intención, pero también con el propósito de fortalecer la autonomía del país frente al exterior, el Art. 27 registra nuevas enmiendas. Ahora se trata de la creación de una zona económica exclusiva de 200 millas náuticas sobre el mar territorial.⁸⁴ En la discusión del dictamen respectivo, AN destaca las iniciativas presentadas anteriormente por su partido con objetivo parecido, pendientes de dictaminar, hecho que, a su juicio, ha demorado en varios años la incorporación de las aguas del Golfo de California al territorio nacional.⁸⁵

La política exterior del presidente Echeverría, movida por la idea de diversificar los foros políticos y económicos del país, encuentra en la tribuna de la Cámara y en otros organismos crea-

⁸² D.D. 4 de noviembre de 1974.

⁸³ D.D., 10 de diciembre de 1974. La premura o la falta de previsión hará necesario volver sobre el asunto apenas unos meses después, a efecto de introducir las modificaciones pertinentes en la legislación concordante con este artículo, necesarias para el funcionamiento de las nuevas entidades. D.D., 19 y 20 de diciembre de 1974. En el siguiente período es archivada sin dictaminar la iniciativa del PPS para cambiar el nombre del estado de Baja California Sur por el de Benito Juárez. D.D., 19 de noviembre de 1975.

⁸⁴ D.D., 19 de noviembre de 1975.

⁸⁵ D.D., 2 de diciembre de 1975, referencia a las iniciativas presentadas en noviembre de 1965, octubre de 1966, diciembre de 1967 y, por último, octubre de 1974.

dos para tal propósito, reiterado apoyo a lo largo del trienio.⁸⁶ Período tras período, la crítica situación que atraviesa la República de Chile y la simpatía que ésta despierta en el Ejecutivo sirve de marco discursivo a la fracción priista, pero también a la del Auténtico de la Revolución Mexicano y al Popular Socialista.⁸⁷ La primera asume también con toda dedicación la tarea de difundir los preceptos contemplados en la Carta de los Derechos y los Deberes Económicos de los Estados,⁸⁸ y prepara el terreno para la aceptación del Tratado de Tlatelolco impulsado por el Ejecutivo.⁸⁹ Esta acción, por cierto, tiene su correlativo en el país con la aprobación de la Ley de Responsabilidad Civil

⁸⁶ Para Aguilar Camín y Lorenzo Meyer es claro el legítimo esfuerzo del gobierno de Luis Echeverría por disminuir la dependencia de México, a pesar del escaso éxito de la empresa. *Op. cit.*, p. 234. Ver, por ejemplo, D.D., 19 de noviembre de 1975, establecimiento de la Comisión Interparlamentaria Mexicano-Venezolana.

⁸⁷ A la caída del régimen socialista de Salvador Allende, el FARM, con apoyo del PPS, demanda un pronunciamiento de solidaridad "con la lucha que el Compañero Allende está librando". La propuesta es desechada por la mayoría con adhesión del PAN, por contravenir la política de no intervención sustentada por México. D.D., 11 de septiembre de 1973. Dos días después, el Ejecutivo envía para su aprobación un decreto en el que se declara "luto nacional" de tres días por la muerte del gobernante chileno. Ver, D.D., 13 de septiembre de 1973. El PPS hace suya la defensa de esta causa durante 1974, ano en que emprende diversas gestiones para la excarcelación de varios parlamentarios a través de la Unión Interparlamentaria de Ginebra. D.D., 10 y 19 de septiembre de 1974. Ver también 28 de octubre de 1975, otras gestiones con el mismo propósito.

⁸⁸ D.D., 17 de diciembre de 1974. La Gran Comisión propone que la Cámara se aboque a dar "una vigorosa difusión de gran penetración popular" a este acontecimiento. D.D., 28 de diciembre de 1974. Vale la pena señalar, por otra parte que los miembros de la Cámara que acuden a la Unión Interparlamentaria promueven su instrumentación, previa aprobación ante la ONU. D.D., 5 de diciembre de 1975. Informe de la Comisión que acude a tal evento.

⁸⁹ D.D., 7 de octubre de 1975.

por Daños Nucleares, y la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Energía Nuclear, previa introducción de reformas a los Art. 27 y 73 Constitucionales para elevar a esta categoría el uso pacífico de la energía nuclear.⁹⁰

El apoyo de "la mayoría" a la política exterior del gobierno, empero, no tiene la misma acogida ni cuenta siempre con el apoyo de las otras fracciones parlamentarias. Tal es el caso de los pronunciamientos de Acción Nacional en contra de la ruptura de relaciones con el gobierno español de Francisco Franco.⁹¹ En cambio, unánimemente se acepta su proposición de solicitar la intervención de la ONU en el conflicto que amenaza al Líbano.⁹² Por último, cabe señalar, la intensa actividad de la Legislatura en esta materia estimula a AN a presentar, con nulo éxito por cierto, una iniciativa de reforma a los Art. 76, 89 y 133 Constitucionales para extender la facultad de aprobar tratados internacionales a la Cámara de Diputados.⁹³

Con respecto a la iglesia, la XLIX Legislatura confirma la política tradicional de mantener su influencia jurídicamente restringida. Para ello se incorporan diversas reformas a la Ley de

⁹⁰ D.D., 5 de diciembre de 1975.

⁹¹ Desde su punto de vista esta es una medida unilateral que va en contra de los ciudadanos y bienes españoles. D.D., 23, 25 y 30 de septiembre de 1975. En la segunda fecha, por cierto, AN pide la comparecencia del Secretario de Relaciones Exteriores para que explique algunos aspectos sobre la política en este campo.

⁹² Esta acción responde a un llamamiento de la comunidad mexicana libanesa. D.D., 11 de noviembre de 1975.

⁹³ D.D. 19 de diciembre de 1975.

Nacionalización de Bienes, tendiente a actualizar los procedimientos judiciales para incribir "a favor de la Nación los predios y construcciones destinados al culto público" y registro de estos inmuebles.⁹⁴

En materia de justicia, el trienio da curso a diversos proyectos signados por el Ejecutivo entre los que destacan la Ley de la Procuraduría General de la República y la reforma al Art. 107 Constitucional en materia de amparo para hacer más expédita la aplicación de justicia.⁹⁵ En este capítulo, igualmente se producen modificaciones en el Código Penal, el Código de Procedimientos Penales y el Código Sanitario con relación al uso de estuperfacientes y psicotrópicos.⁹⁶ Asimismo, se expide una Ley de Amnistía para los procesados por los disturbios de 1968.

El reconocimiento de la existencia de presos políticos permite que Acción Nacional externe sus dudas por las acciones penales seguidas contra tales acusados.⁹⁷ No obstante, con algunas

⁹⁴ D.D., 27 y 28 de diciembre de 1974. La pauta del entendimiento entre Iglesia y Estado en nuestro país hasta la modificación del Art. 130 Constitucional en 1991, estuvo marcada por una tolerancia siempre sujeta a las negociaciones y voluntad del Ejecutivo en turno. Ver, Delgado, R., "Iglesia-Estado: entre el gendarme generoso y el delincuente popular", en Cordera C., R. y otros (compiladores), Op. Cit., p. 175.

⁹⁵ D.D., 21 de diciembre de 1974 y 26 y 27 de diciembre del mismo año. Esta última contempla la concesión de facultades a la Suprema Corte de Justicia para sobreseer o decretar caducidad en amparos sin interés ya para los quejosos.

⁹⁶ D.D., 28 de diciembre de 1974

⁹⁷ En el dictamen se califica este proyecto como un producto de la "comprensión del Ejecutivo". D.D., 11 de mayo de 1976.

precisiones formuladas por la comisión del ramo se aceptan las reformas al Código Penal del DF y Territorios de este partido para incrementar el monto de las indemnizaciones en caso de accidente.⁹⁸ No sucede lo mismo con su iniciativa de modificaciones al Código Civil para aliviar las presiones de desahucio sobre los inquilinos.⁹⁹ Poca fortuna tienen también las correcciones al Código Penal del DF promovidas por el Popular Socialista para penalizar la especulación con casas habitación construidas por organismos estatales.¹⁰⁰

La atención que recibe el ejército en la legislación expedida en el lapso 1973-1975 es bastante nutrida, cuestión quizás influida por su intervención en el control de los grupos guerrilleros gestados durante la administración echeverrista.¹⁰¹ Entre ellas destacan las reformas a Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea para ampliar los grados topes. Del mismo modo, se aprueba la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales, y la Ley que crea la Univesidad del Ejército y Fuerza Aérea.¹⁰² En contraste, el proyecto de Acción Nacional de Ley Federal del Servicio Social Obligatorio, conducente a cambiar el servicio de las armas por un servicio de carácter cívico, no logra alcanzar

⁹⁸ D.D., 26 de noviembre de 1975.

⁹⁹ Se trata de que puedan liberarse de su obligación cubriendo las pensiones que adeuda. Este proyecto es presentado en la XLVIII y rescatado en la XLIX Legislatura. D.D., 20 de octubre de 1974.

¹⁰⁰ D.D., 29 de diciembre de 1975.

¹⁰¹ Huacuja R., M., y Woldenberg, J., Op. cit., 135-149.

¹⁰² D.D., 15, 26 y 28 de noviembre de 1975.

su aceptación.¹⁰³

Por último, en las postrimerías de la Legislatura se expide la Ley Federal para el Fomento de la Pesca. Aprobada poco antes de terminar el tercer período, en el extraordinario que le sigue es ya objeto de reformas en las que se establecen diversas sanciones por el comercio ilícito de productos marinos.¹⁰⁴

7.4 Balance final.

En el contexto de inestabilidad que acompaña el desarrollo del trienio, la Cámara afina su participación en la articulación de las demandas de los sectores más afectados por la crisis. En tales condiciones, su concurso en el mantenimiento de la estabilidad social y la permanencia del régimen cobra especial relevancia.

Escasas son las medidas propuestas por la Cámara para paliar la crisis, sin embargo, que logran tener éxito. Sin duda el peligro de exacerbar el ya de por sí agudo conflicto del gobierno

¹⁰³ D.D., 28 de noviembre de 1975.

¹⁰⁴ D.D., 26 de diciembre de 1975 y 25 de mayo de 1976.

con algunos grupos de la población, pero sobre todo su evidente subordinación ante el Ejecutivo, disminuyen sus posibilidades de responder en esta situación de manera más efectiva.

Aunque el debate en la Cámara se ve reforzado con la multiplicación de las intervenciones de los partidos minoritarios, su resultado escasamente logra revertir, o por lo menos matizar, su desempeño. El abrumador peso de "la mayoría", en relación con el asignado a la oposición, sumado a la intensa actividad legislativa que desencadena el considerable número de iniciativas enviadas por el Ejecutivo, inhiben cualquier posibilidad de cambio.

Poco ayuda, por otro lado, el menosprecio de la labor de los "diputados de partido" por parte de sus colegas "mayoritarios" a modificar la dinámica legislativa. La naturaleza de su representación no se pasa por alto durante el trienio y a falta de mejores argumentos, se les descalifica aludiendo a la "artificialidad" de su origen, más producto de la voluntad gubernamental que de la ciudadana.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Ya en capítulos anteriores se ha hecho referencia a los argumentos que confirman esta situación, por lo no es necesario redundar en ellos, sino solo reiterar su vigencia en la XLIX Legislatura.

En el proceso parlamentario se repiten una vez más los vicios tradicionales: restricción de datos a "las minorías", premura en el estudio de los proyectos a dictaminar, escasa y tardía información en la etapa del debate, celeridad en las discusiones del pleno, abrupta descalificación al oponente, y trato inequitativo en el manejo del reglamento.¹⁰⁶

A esta situación se suma la falta de técnica legislativa y otras carencias que con frecuencia acusan las iniciativas de ley o de reforma del Ejecutivo. Ello sin contar la disminución en el esfuerzo de los legisladores por presentar proyectos propios por tener su atención concentrada en la atención de las numerosas iniciativas generadas desde la administración. En efecto, la avalancha legislativa que marca todo el sexenio hace más intenso el trabajo a cargo de las comisiones dictaminadoras. Pero no sólo por la necesidad de depurar su texto de los errores o superficialidad de los funcionarios encargados de su elaboración, sin mayor experiencia en estas lides, sino también por el abultado número de los proyectos que requiere de estudio antes de ser

¹⁰⁶ Ver, 11 de septiembre y 30 de diciembre de 1973. En esta última fecha, AN denuncia el sesgo que se observa en el manejo la Mesa con respecto al tiempo de intervención para cada diputado. "Sería muy triste, señor presidente, apunta, que al PAN se le aplique la ley del embudo, ancha para los compañeros de la mayoría y angosta para los del PAN".

sometidos a consideración de la asamblea.¹⁰⁷

La insuficiencia de las sesiones hace incluso necesaria la convocatoria a períodos extraordinarios durante el sexenio para poder llevar a cabo la tarea de "modernizar y perfeccionar el orden jurídico mexicano", según se lo propone el Ejecutivo. Lo que supone la aprobación en el trienio de más de 150 resoluciones legislativas.¹⁰⁸

Sólo con la absorción de toda la energía de la Cámara se puede dar curso en este lapso a la gran cantidad de iniciativas aprobadas por el pleno. Este trabajo, por otra parte, únicamente se ve interrumpido por la frecuente celebración de sesiones solemnes y homenajes y proposiciones con las que el órgano parlamentario contribuye a recomponer la audiencia presidencial, notablemente deteriorada desde los sucesos de 1968.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Al final de la Legislatura se hace referencia a la constante intervención de comisiones en la corrección de los proyectos presentados para su estudio. Caso especial ocupa la Ley de Asentamientos Humanos, en la que se llega hasta el punto de casi formular un nuevo proyecto. D.D., mayo de 1976. Ver también Ley de Desarrollo Urbano del DF, en la que se introducen 81 modificaciones en tres días, 29 de diciembre de 1975.

¹⁰⁸ D.D., 4 de mayo de 1976, convocatoria al extraordinario del período con que termina la XLIX Legislatura. A pesar de que sólo faltan siete meses para concluir su gobierno, se asienta, "Luis Echeverría sigue empeñado en su tarea transformadora de la sociedad mexicana".

¹⁰⁹ D.D., 9 de octubre de 1975, entrega de la medalla Eduardo Neri al mérito cívico de E. Corona Morfín, iniciador de la escuela rural en México; 16 de octubre de 1975, homenaje a Lázaro Cárdenas; siguiente sesión, homenaje a Plutarco Elías Calles. Todos estos festejos son usados como vehículo para exaltar la labor del presidente Echeverría.

Desde el inicio de la Legislatura se destaca la función socializadora desempeñada por la fracción mayoritaria, al defender y apoyar la política gubernamental en curso.¹¹⁰ El Revolucionario Institucional casi se confunde con la administración pública lo que por su control sobre la Cámara hace que ésta también adquiriera por extensión tal característica.¹¹¹

Sus miembros adoptan una actitud tendiente a resaltar el protagonismo del Ejecutivo aun en el desempeño de la labor legislativa. Por ello, se regatea a "las minorías" cualquier participación o reconocimiento en la misma. De esta suerte, sistemáticamente se desechan sus propuestas, para sólo hacer

¹¹⁰ En la glosa al Informe Presidencial de 1974, el PRI hace una amplia defensa de la posición del Ejecutivo ante la ola de secuestros registrada. Confirma también la interpretación gubernamental sobre las causas de la inflación, y corrobora su apoyo a la política exterior del régimen. Por otra parte, responde a las críticas del PAN, acusándolo de esconder tras de ellas su deseo de ver debilitado económicamente al Estado, para vulnerarlo así en el terreno político. D.D., 5 de septiembre de 1974.

¹¹¹ Ver, por ejemplo, D.D., 28 de mayo de 1976, comentarios sobre la importancia de las reuniones de la dirigencia del PRI con la de la Socialdemocracia, Billy Brandt. La Crítica de AN sobre el particular, por cierto, se orienta más a cuestionar el derecho de opinión de este personaje sobre la política mexicana, que la pertinencia del foro para tales glosas.

avanzar aquellas que el Ejecutivo ha hecho suyas.¹¹²

El "exclusivismo" defendido por la fracción priista, en congruencia con el modelo de representación corporativo que ostenta el régimen, se hace también patente en cualquier acción encaminada a la promoción de demandas del sector obrero o campesino. Toda labor en este sentido queda vedada a la oposición, y cuando este "entendido" se violenta, los responsables del incidente son acremente desautorizados por la diputación obrera del partido desde la tribuna de la cámara.¹¹³ Curiosamente, el celo de este grupo no se detiene ni frente a legisladores de su mismo partido en el Senado, cuando se trata de

¹¹² En el debate de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para elevar al Depto. de Turismo a la categoría de secretaría, Acción Nacional recuerda que este objetivo fue incluido en un proyecto suyo del año anterior. En la discusión de la Ley reglamentaria del Art. 27 Constitucional en materia minera, AN respondió a las críticas de "la mayoría" sobre su propuesta de coparticipación de los obreros en la administración de estas empresas preguntando: "¿que acaso por el solo hecho de venir del Ejecutivo federal una iniciativa, ya la cogestión se convierte en posibilidad real", en referencia a la cogestión promovida por el Ejecutivo en la industria eléctrica. Ver D.D., 26 de noviembre de 1975. En esa misma sesión se recuerda su demanda de participación de los trabajadores en el pago de utilidades de las empresas calificada en su momento por "la mayoría" como una medida tendiente a "evitar que se cumpla con las conquistas logradas por los trabajadores", hasta que el Ejecutivo decidió impulsar este proyecto un año después, con reformas al Art. 123 Constitucional. "Y aquello que era una obra de la reacción, concluye para terminar, se volvió un acto patriótico y revolucionario".

¹¹³ Por ejemplo, D.D., 26 de noviembre de 1975. Cabe recordar quizás que uno de los rasgos principales del corporativismo es la monopolización de los intereses representados. Robotnikof, N., op. cit., p. 28, y Millán, R., op. cit., p. 43.

traspasar las reglas del esquema corporativo.¹¹⁴

La franquicia reclamada por "la mayoría" en la atención de los asuntos concernientes a tales sectores, por otro lado, se justifica y documenta en las concesiones extendidas a través de la legislación aprobada por el pleno a favor de las organizaciones a cargo de su representación afiliadas al Revolucionario Institucional. Así, no es raro encontrar providencias para la intervención de sus líderes en los órganos de decisión de diversas entidades gubernamentales creadas en ese lapso.¹¹⁵ A pesar de que el Partido Acción Nacional no modifica sus posturas tradicionales, en el tiempo que cubre la XLIX Legislatura su discurso aparece más que nunca espejo fiel de las críticas de las capas medias y del sector empresarial hacia el gobierno de Luis Echeverría. Entre sus puntos de convergencia sobresale su censura al avance de la estatización.¹¹⁶ Tal concordancia, sin

¹¹⁴ D.D., 29 de diciembre de 1975, reformas a la Ley Federal del Trabajo. El reclamo del senado surge con motivo de la introducción en ese Órgano de algunas precisiones a esta ley ya aprobada por su análogo con anterioridad.

¹¹⁵ Entre otros, D.D., 23 de diciembre de 1975, Ley de Crédito Rural, en la que se observa el otorgamiento de importantes puestos, tales como miembros del Consejo del Sistema de Bancos de Crédito Rural, a la dirigencia de la Confederación Nacional Campesina. Al respecto, Acción Nacional comenta que "los que se van a quedar celosos son los de la CTM, porque no les alcanzó nada en su distribución". Por su parte, el Revolucionario Institucional responde que "no es por defecto del PRI que los pequeños propietarios o los trabajadores del campo pertenezcan a sus filas".

¹¹⁶ A este tema hay que sumar la coincidencia de su crítica con respecto a la política gubernamental hacia el campo. Sus posiciones sobre este tema suscitan un fuerte rechazo por parte de la mayoría. Ver, D.D., 23 de diciembre de 1975.

embargo, no impide que sus legisladores asuman en otros momentos un discurso crítico sobre el funcionamiento del sistema capitalista.¹¹⁷

Sin duda, los pronunciamientos de Acción Nacional lo colocan en situación contestaria con respecto al régimen en diferentes temas, incluido el de fortalecer la autonomía del Poder Legislativo.¹¹⁸ Pero también sobre el papel que debe jugar "la oposición".¹¹⁹ Su divergencia no significa, no obstante, que sus posiciones sean siempre incontrovertibles.¹²⁰ No ocurre lo mismo con respecto al PPS, con el que constantemente tiene enfrentamientos que bloquean toda posibilidad de sumar esfuerzos

¹¹⁷ "La liberación económica, se afirma por ejemplo, exige la participación de las grandes mayorías en la creación de un nuevo orden económico, donde el hombre sea el centro y a la vez encuentre en las relaciones de producción, de distribución y de consumo un medio de perfeccionamiento como ser humano". Ver debate sobre la Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional pp materia minera.

¹¹⁸ La fortaleza de un Ejecutivo fuerte, se asegura, no debe depender de la pasividad de los otros órganos. D.D., Sesión de clausura del segundo período de la Legislatura.

¹¹⁹ Al respecto, aclara, pertenece a este núcleo "no significa necia negativa, sino la posibilidad de un juicio independiente y razonable, implica la alternativa en los planteamientos y soluciones, vigilancia y manifestación libre de discrepancias".

¹²⁰ Ver por ejemplo debate sobre la Ley Orgánica del Art. 28 Constitucional en el que Acción Nacional fundamenta su voto aprobatorio al dictamen, argumentando la disposición en el proyecto de medidas para proteger y defender la base económica del país.

en asuntos de interés común.¹²¹

Por su parte, el Popular Socialista muestra hacia "la mayoría" una tolerancia muy próxima a corroborar su total identificación. No obstante, vale la pena recordar, esta cercanía se facilita por el carácter de las concepciones sustentadas por la política gubernamental en curso.¹²² Situación similar se produce con respecto al Auténtico de la Revolución Mexicana, cuyo discurso rebosa de nutridas referencias al proceso revolucionario que sirve de fuente legitimadora al régimen.¹²³

¹²¹ Ver D.D., 23 de diciembre de 1975, acusación del PPS al PAN de ser "el partido de la derecha tradicional". También, 26 de noviembre de 1975 en que el PPS, al modo de "la mayoría" y refiriéndose a una propuesta de AN relativa a los obreros, declara que "los trabajadores de México saben muy bien distinguir a quienes sirven, a qué clases sociales sirven los partidos políticos en nuestra patria".

¹²² D.D., 13 de septiembre de 1973, glosa al 4o. informe de gobierno, comentarios del PPS sobre política exterior. En esa ocasión, se hace un llamamiento "a los verdaderos mexicanos a rodear al Presidente Echeverría para que sienta el respaldo de todos los compatriotas y pueda seguir resistiendo la agresión de los sectores oligárquicos de la derecha, de los provocadores y del imperialismo". No siempre, empero, la fracción priista cuenta con su apoyo. En forma ocasional, aunque no muy frecuente, el PPS se manifiesta en contra de la opinión sustentada por este grupo. Ello ocurre, en especial, cuando se trata de demandas tendientes a la ampliación de la autonomía del sector obrero. Ver, por ejemplo, D.D., 29 de diciembre de 1975, debate sobre reformas a la Ley del ISSSTE, en que el PPS se pronuncia porque estos trabajadores no sean marginados en sus derechos con su inclusión en un apartado especial del Art. 123 Constitucional.

¹²³ D.D., 13 de septiembre de 1913, Glosa al 4o. Informe de Gobierno, amplia referencia del PARM a los sucesos de 1910 y a la intención del Constituyente del 17. Ver también Glosa al 5o. Informe de Gobierno en el que esta fracción señala que "lo revolucionario es darle el apoyo al Presidente Echeverría para que siga reafirmado la política que lleve a México a estadios superiores".

En suma, la XLIX Legislatura queda totalmente sepultada bajo la omnipresencia de la figura y la personalidad de Luis Echeverría Álvarez. Su prestigio sufre una nueva y más aguda recaída. Ligadas su suerte a la del presidencialismo, su deterioro se torna inevitable, con el agravante de que su imagen, a diferencia de la del Ejecutivo, no se renueva con el relevo de sus integrantes. De ahí que su sucesora tenga que concentrarse, apenas asuma el mando el siguiente Presidente de la República, en iniciar medidas tendientes a su reconstrucción.

7.5 Tablas y gráficas.

INDICADOR	73	74	75	TOT.LEG.	PROM/AÑO
Número de sesiones	35	48	43	126	4.42
Número de sesiones rutina	5	3	0	8	2.67
% de sesiones rutina	14.29	6.25	0	6.35	6.85
Duración prom./ses./min.*	153	221	210		195.33
Asistencia prom./sesión**	179	163	163		170.67
% del total integrantes	77.83	73.91	70.87		74.20

* Duración promedio de las sesiones de la Legislatura, expresada en minutos.

** Asistencia promedio de las sesiones de la Legislatura.

(tabla 1)

INDICADOR	73	74	75	TOT.LEG.	PROM/AÑO
Núm. total de iniciativas	24	62	55	141	4.7
Iniciat. Presidenciales	16	52	38	106	35.33
% del total de iniciativas	66.67	83.87	69.09	75.18	73.21
Iniciat. Legislativas	8	10	17	35	11.67
% del total de iniciativas	33.33	16.13	30.91	24.82	26.79
Iniciativas del PRI	5	3	6	14	4.67
% del total de iniciativas	20.83	4.84	10.91	9.93	12.19
% del total iniciat. Leg.	62.50	30	35.29	40	42.60
Dictaminadas	3	3	1	7	2.33
Aprobadas	2	3	1	6	2
Iniciativas de la Oposición	3	7	11	21	7
% del total de iniciativas	12.50	11.29	20	14.89	14.60
% del total iniciat. Leg.	37.50	70	64.71	60	57.40
Dictaminadas	0	5	3	8	2.66
Aprobadas	3	2	1	6	1.7
Iniciativas del PAN	3	7	11	21	6
% del total de iniciativas	12.50	11.29	14.55	12.77	12.78
% del total iniciat. Leg.	37.50	70	47.06	51.43	51.52
% del total iniciat. Op.	100	100	72.73	85.71	90.91
Iniciativas del PPS	0	0	2	2	.67
% del total de iniciativas	0	0	3.64	1.42	1.21
% del total iniciat. Leg.	0	0	11.76	5.71	3.92
% del total iniciat. Op.	0	0	18.18	9.52	6.06
Iniciativas del PARM	0	0	1	1	.33
% del total de iniciativas	0	0	1.82	.71	.61
% del total iniciat. Leg.	0	0	5.88	2.86	1.96
% del total iniciat. Op.	0	0	9.09	4.76	3.03

(tabla 2)

INDICADOR	73	74	75	TOT.LEG.	PROM/AÑO
Total inic. ref. constit.*	3	6	7	16	5.33
‡ del iniciat. totales	12.50	9.68	12.73	11.35	11.63
Ini. ref. constit. Ejec.**	2	4	2	8	2.67
‡ de las iniciat. Ejec.	12.50	7.69	5.26	7.55	8.49
‡ de las ini. ref. constit.	66.67	66.67	28.57	50	53.97
Inic. ref. constit. Legis.***	1	2	5	8	2.67
‡ de las iniciat. Leg.	12.50	20	29.41	22.86	20.64
‡ de las ini. ref. constit.	33.33	33.33	71.43	50	46.03
Inic. ref. const. del PRI	1	0	2	3	1
‡ de las inic. del PRI	20	0	33.33	21.43	17.78
‡ de las ini. ref. constit.	33.33	0	28.57	18.75	20.63
Inic. ref. constit. Op.****	0	2	3	5	1.67
‡ de las iniciat. de Op.	0	28.57	27.27	23.81	18.61
‡ de las inic. ref. constit.	0	33.33	42.86	31.25	25.40

* Total de iniciativas de reforma constitucional.

** Iniciativas de reforma constitucional presentadas por el Ejecutivo.

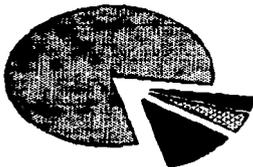
*** Iniciativas de reforma constitucional presentadas por la Legislatura.

**** Iniciativas de reforma constitucional presentadas por la oposición.

(tabla 3)

INTEGRACION DE LA XLIX LEGISLATURA

(1973 - 1975)

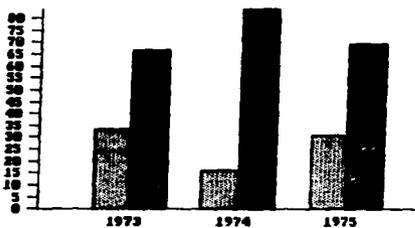


■	83.13%
■	7.44%
■	3.06%
■	3.38%
■	

(GRAFICA 1)

DISTRIBUCION ANUAL DE LAS INICIATIVAS DE LA

XLIX LEGISLATURA



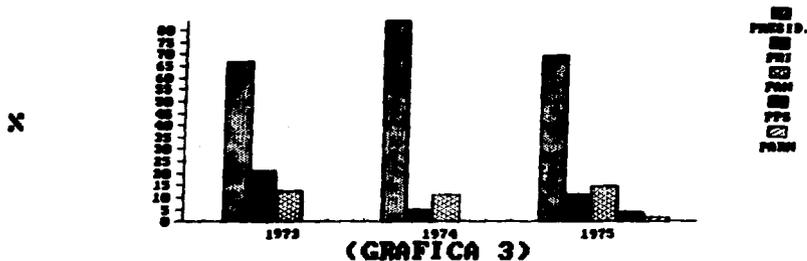
■	LEGIS.
■	PRACSID.

(GRAFICA 2)

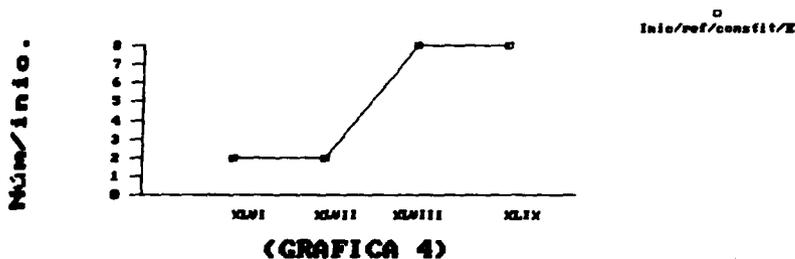
231 diputados

%

DISTRIBUCION ANUAL DE LAS INICIATIVAS POR SU ORIGEN DE LA
XLIX LEGISLATURA



INICIATIVAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL EJECUTIVO EN LAS LEGISLATURAS
CORRESPONDIENTES A LOS SEXENIOS DE GUSTAVO DIAZ ORDAZ Y LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ



8. LA L (50) LEGISLATURA (1976-1978).

8.1 El trienio en líneas generales.

La actuación de la L (50) Legislatura adquiere su perfil bajo los influjos de las últimas pulsaciones del gobierno de Luis Echeverría y los ímpetus renovadores del de José López Portillo. En ella se mezclan los desafíos de una administración que llega a su fin con grandes dificultades y los apremios de su sucesora por reestablecer la estabilidad necesaria para retomar las riendas del poder público.

Para deslindarse de toda conexión con la que finaliza, la que inicia sus gestiones el 10. de diciembre de 1976, intenta cimentar sus decisiones en el discurso de una nueva racionalidad y un más armónico equilibrio entre los poderes federales. A este objetivo contribuye de manera substancial la Cámara de Diputados, no sólo en su calidad de copartícipe en la producción de las disposiciones legales para legitimar su actuación, sino también como efectivo supervisor de sus finanzas.

Profundamente involucrada en los ajustes del sistema, la institución no logra, empero, sustraerse completamente de su dinámica anterior. Aunque viejas prácticas son expuestas a profundas revisiones, en los cambios que se incorporan no se produce ninguna medida con efectos inmediatos para modificar el

esquema de representación tradicional y menos aún para transitar hacia una nuevo equilibrio de poderes. Ratificadas una vez más las condiciones de su anterior desempeño, sus esfuerzos por consolidar su posición frente al Ejecutivo son así infructuosos.

La nota dominante en los primeros meses del trienio es la incertidumbre. El contexto general se presta para ello, marcado por el agotamiento del modelo económico vigente en la última década.¹ El trauma de una creciente inflación, aunado a una drástica devaluación de la moneda, brindan la oportunidad perfecta para un enconado debate entre los defensores de la política gubernamental y sus detractores.²

Más allá de cualquier postura partidista, los datos que acompañan el comienzo de la Legislatura son harto elocuentes. Para 1976 el desajuste económico del país parece insostenible. La crisis agudiza la fuerte contracción productiva de los últimos años y el

¹Se trata del modelo conocido como "desarrollo estabilizador", inaugurado con el sexenio de Adolfo López Mateos.

²El 31 de agosto de 1978 el secretario de Hacienda anuncia la decisión del gobierno mexicano de modificar la paridad del peso respecto al dólar norteamericano en una proporción cercana al 100%. La información se reitera en el informe presidencial del día siguiente y se comenta con toda amplitud en la glosa de los diputados al mismo. D.D., 3 de septiembre de 1976. El asunto, sin embargo, vuelve reiteradamente a la tribuna. Ver, por ejemplo, 16 y 25 de noviembre de 1976.

déficit gubernamental.³ Mientras tanto, la deuda externa alcanza alturas desconocidas, al igual que el creciente desequilibrio mostrado por la balanza de pagos. Por si ello fuera poco, ante las medidas para aminorar las secuelas de esta situación, la iniciativa privada aprovecha el desconcierto general y se enrola en un conjunto de prácticas especulativas y abierta fuga de capitales.

En el sector externo el panorama no es más alentador. Terminado el sexenio echeverrista, Estados Unidos se apresta a saldar su cuenta con México por las inclinaciones tercermundistas de su administración, y a la cabeza del FMI impone al nuevo gobierno férreas condiciones para la reanudación de los apoyos crediticios al país. Entre ellas, se incluye el compromiso de aplicar durante los siguientes años una política de moderación salarial y disciplina presupuestal.⁴

Pasada la peor parte del temporal, la política económica que enmarca el desarrollo de la L Legislatura se resume en el

³ Rosa Ma. Mirón y Germán Pérez apuntan los siguientes datos para ilustrar el fin del sexenio de Luis Echeverría Álvarez: 14.3% de inflación promedio, 29.8% de incremento medio anual de la deuda externa. Además 99,000 millones de pesos de déficit gubernamental para 1976. Ver LOPEZ PORTILLO, AUGE Y CRISIS DE UN SEXENIO, México, Ed. Plaza y Valdés, 1988, pg.19. También González Casanova, P., y Florescano, E., (Coord.) op. cit., pp. 48-63.

⁴ Ibid., pp. 29 y 60.

programa del nuevo gobierno de "Alianza para la Producción".⁵ A fin de facilitar el éxito de este proyecto y superar el deterioro que exhibe el liderazgo gubernamental, se pone en marcha una profunda reestructuración de la administración pública tendiente a elevar su eficiencia.

Tal objetivo acapara la atención de casi todo el primer año, ocupado en la expedición de un nutrido número de reformas y leyes. Adicionalmente, la común subordinación de la institución al Ejecutivo, posible por control de "la mayoría" sobre ambas Cámaras, despeja el camino para la introducción de los procedimientos financieros adoptados por las dependencias públicas en sus órganos internos de trabajo.⁶

Junto a la constante referencia de la deuda pública y la inflación, la tribuna camaral se llena también de reflexiones relativas a la política energética del gobierno, por cierto, eje

⁵ Para detalles sobre sus objetivos y estrategias ver Mirón, Rosa M. y Pérez, G., op. cit., pgs. 32-40. Ver también D.D., 30 de noviembre de 1978, comparecencia del titular de la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto, quien se refiere al tema ampliamente.

⁶ El cambio en el lenguaje y en la metodología de presentación de los dictámenes financieros del trienio (Cuenta de la Hacienda Pública y Presupuestos de Ingresos y Egresos) es indiscutible. Los partidos de oposición, especialmente para el PAN, reconocen expresamente la mejora producida por los nuevos métodos para un más estricto control de las finanzas públicas. Sobre este tema, ver por ejemplo, D.D., 23 de diciembre de 1976. Las innovaciones en este sentido se observan también en la presentación del Informe de gobierno rendido por el Ejecutivo y en la glosa al mismo efectuada en la Cámara, ambos bajo una lógica sectorial. Ver D.D., 1 y 6 de septiembre de 1977.

central de la economía a lo largo de la gestión lopezportillista. De esta suerte, y en un contexto de recesión generalizada y excesiva liquidez de los países industrializados, el acceso a empréstitos del exterior queda nuevamente despejado para el país. Tanto así, que en el último período del trienio, México ocupará el primer lugar como receptor de créditos en el mercado internacional de capitales.⁷

La L Legislatura, por otra parte, juega también un papel fundamental en los esfuerzos del régimen por recuperar la legitimidad de su dirección.⁸ Piénsese en su intervención para validar las reformas constitucionales incorporadas por la Reforma Política de 1977 con el objetivo, entre otras cosas, de

7 Ibid., pg.55. Ver además, D.D., 27 de diciembre de 1976, para ilustrar su impacto en la Cámara por la frecuente introducción de reformas al Convenio firmado por México con el FMI. Ver también D.D., 28 de diciembre de 1977 debate sobre la política petrolera en curso durante la discusión del dictamen del Presupuesto de Egresos de 1978.

8 Esta se ve aún más dañada por la aridez del escenario político de los últimos comicios. Basta recordar los cuestionamientos suscitados por la candidatura única de José López Portillo, y los revessos registrados en la integración de la Cámara de Diputados por la ausencia de AN en el Colegio Electoral como protesta por el desarrollo del proceso. Adicionalmente, la merma del voto en favor del Revolucionario Institucional exhibe desde la década anterior una señalada tendencia a la baja. Si en la elección de 1976 se recupera, ello se debe a que el sistema de partidos hace crisis cuando el PAN, "trabado en una disputa interna en la que se debatía el sentido y el ingreso del partido, fue incapaz de acordar un candidato presidencial que se opusiera al del PRI". Molinar Horcasitas, Juan, Op. cit., pgs. 59, 88, 89 y 162. Mientras esto sucede, el PPS y el PARM designan como su candidato al licenciado López Portillo, lo que hace patente la nula competencia con que opera el sistema político. Ver también sobre la crisis de legitimidad que precede a la reforma política de 1977, León, S., y Pérez, G., op. cit., pp.114-118.

fortalecer la representación política, ante el notable desgaste e incapacidad del esquema de mediación corporativo para asegurar la estabilidad social, y de rescatar la división de poderes como un mecanismo para restablecer el crédito de la institución presidencial.⁹

En el primer aspecto, empero, los frutos de este proceso tendrán que esperar hasta el siguiente trienio, en el que el modelo de integración política se verá alterado por el radical incremento de partidos con presencia parlamentaria.¹⁰ No pasará lo mismo en lo que toca a la proyección de un nuevo equilibrio de poderes mediante el reforzamiento de la vigilancia y el control legislativo sobre las actividades gubernamentales, aunque su incidencia no podrá revertir mayormente las tendencias centripetas del sistema político mexicano.

Por lo pronto, las expectativas que suscita en el conjunto de sus miembros el espíritu de apertura promovido por la reforma, se manifiestan de diversos modos en la vida interna de la

⁹ A su discusión se destinan un buen número de sesiones, cuya duración, por cierto, rebasará en más de dos horas el tiempo promedio de las del trienio. Más adelante se tratará el contenido de las mismas y el de la nueva ley electoral que le sigue.

¹⁰ La L Legislatura se desenvuelve únicamente con la presencia de cuatro partidos. En la LI Legislatura (1979-1981) el número se incrementa a siete, mientras que en la LII la cifra se eleva hasta nueve. Molinar H, J., Op. cit., pg.101

institución.¹¹ En lo que resta del trienio, por ejemplo, "la mayoría" se muestra en general más abierta al diálogo con las fracciones de oposición.¹² Deseosos de jugar un papel más activo en los procesos de gobierno, su colaboración en la producción de iniciativas se hace más intensa. Inclusive, con base en acuerdos interpartidistas signados durante el trabajo en comisiones se da vida a varios proyectos y propuestas que logran el total apoyo del pleno.¹³

¹¹ Factor fundamental de este proyecto, la fracción priista reconcerá sin reparos la existencia de fallas en el trabajo de la institución legislativa, y se declarará en favor de recuperar su responsabilidad histórica para vigilar el erario público. D.D., 7 de noviembre de 1978, palabras del líder de la Gran Comisión en su intervención en el debate de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, expedida como parte de la reforma administrativa y política de 1977. En su turno, AN aprovechará para destacar la apertura en comisiones para el intercambio de ideas, "lo que viene a demostrar, concluye, que cuando existe esta buena disposición, la oposición también puede legislar".

¹² Bajo el liderazgo de Rodolfo González Guevara en la Gran Comisión se dictaminan diversas iniciativas de Legislaturas pasadas aún en espera de este trámite. Adicionalmente y a diferencia de otras experiencias similares, en la comparecencia de distintos funcionarios públicos ante esa representación, se acepta la interpellación regulada de los diputados. Ver, por ejemplo, D.D. 30 de noviembre de 1978, comparecencia del secretario de Programación y Presupuesto.

¹³ Como resultado de los estudios realizados en comisiones se aprueba la iniciativa de reforma a tres Artículos de la Constitución relativos al funcionamiento de las sociedades cooperativas. Ver D.D., 21 de diciembre de 1978. El clima de concordia y colaboración alcanza hasta para la presentación de una propuesta presentada por el diputado Manzanilla Schaffer a nombre de todas las fracciones parlamentarias con el fin de añadir un capítulo económico a la Constitución. D.D., 24 de octubre de 1978. La propuesta retoma un proyecto del PPS y su líder vicente Lombardo Toledano presentado en la XLVI Legislatura. Empero, la cuestión no volverá a ser discutida en el pleno posteriormente.

Los matices experimentados por la L Legislatura en el desempeño de sus labores son de esta manera considerables. No obstante, apenas logran dejar huella perdurable en la vida de la Cámara por la permanencia de factores decisivos en su dinámica interna. En estas circunstancias, el cuerpo legislativo es incapaz de rebasar durante el trienio los límites que tradicionalmente le impone el presidencialismo que define al sistema político mexicano.

8.2 El desempeño de la Legislatura en cifras.

La L (50) Legislatura no queda al margen de los afanes correctivos y renovadores de la administración que la acompaña en su labores. Nuevas propuestas encaminadas a enmendar el escaso prestigio de la institución y nuevos preceptos para avalar la revisión de sus quehaceres, resumen en buena medida su desempeño durante el trienio.

Atrás comienzan a quedar ya los tiempos en que el Ejecutivo puede obrar sin requerir mayormente del concurso y de la acción licitadora del Congreso. Al desgaste del corporativismo como sistema de intermediación, se suma ahora además el de la figura presidencial después de las dos últimas experiencias de gobierno. Ante el reto que así comienza a perfilarse, la omnipotencia del Ejecutivo registra sus primeras medidas de ajuste, entre las que

se incluye la tentativa de una proyección más mesurada de su figura en los espacios y las funciones encomendadas al Legislativo.

La principal responsabilidad en esta parte del ensayo queda a cargo del Revolucionario Institucional, en su calidad de mayoría y de partido adscrito al régimen en el poder. En él se deposita así la empresa de cambiar el semblante de impotencia que exhibe el Órgano parlamentario, después del compulsivo asedio del último Ejecutivo sobre el mismo.

Mientras "la mayoría" refuerza su imagen de cuerpo rector en los trabajos camarales, Acción Nacional relaja su participación en el recinto, a consecuencia probablemente de la crisis interna por la que en esos momentos atraviesa su organización.¹⁴ En consecuencia, el dueto que completa el abanico de los partidos de oposición aumenta su presencia relativa en el recinto, si no por mostrar mayor intensidad en sus afanes legislativos, si por la contracción en este rubro del primero.

¹⁴ La oposición principal en el lapso que abarca el sistema de los "diputados de partido" es sin lugar a dudas el PAN. Para ilustrar la debilidad que lo aqueja al inicio de la Legislatura, recuérdese que no presenta candidato a la Presidencia de la República en 1976 por los enfrentamientos en su liderazgo entre la corriente que representa las posturas tradicionales del partido y el grupo liderado por varios empresarios nortefeos. León, S., y Pérez, G., Op. cit., pg. 115.

La celeridad con que se inician las diligencias de la L Legislatura, aún bajo la influencia del gobierno echeverrista, con la nueva administración cede su lugar a un desarrollo más pausado y reflexivo. La racionalidad y la prudencia se constituyen en base de la promesa para justificar sus actos. Tales empeños quedan bien ilustrados en las cifras que el trienio arroja.

La composición de la Cámara de Diputados para el lapso 1976-1978 no observa mayor novedad con respecto al anterior. Para experimentar mutaciones significativas en este rubro por efecto de la reforma política que en 1977 se pondrá en marcha, habrá que esperar hasta la siguiente Legislatura. Por lo pronto, la que se inicia, se integra con 197 miembros del PRI, 20 del PAN (8.44%), 12 del PPS (5.06%) y 8 del PARM (3.38%), para sumar un total 237 legisladores, sólo siete más que en la anterior (gráfica 1).¹⁵

El partido que ostenta la mayoría controla así el 83.12% de las curules, nueve más que en la anterior (con 188, lo que equivale a 2% más), mientras que los minoritarios en su conjunto ostentan únicamente el 16.88% restante (2% menos aproximadamente que en la

¹⁵ Fuente: D.D., 15 de agosto de 1976 y siguientes fechas relativas al Colegio Electoral. Debido a la ausencia del PAN durante el desarrollo del proceso de calificación, de los 199 dictámenes presentados a discusión, sólo se impugnan 15 por parte del PPS y del PARM. A éste último, por cierto, se le anula una victoria de mayoría relativa después de que el PRI logra imponerse en los comicios extraordinarios. Ver, Molinar Horcasitas, J., op. cit., p.82.

anterior). Tal expansión se explica tanto por el incremento del número de distritos en disputa, como por el hecho de que el Partido Acción Nacional vea su representación reducida en cinco escaños. Esta cantidad, sumada a los siete creados por redistribución, alcanza también, por cierto, para que el Popular Socialista incremente su fracción en dos diputados y el Auténtico de la Revolución Mexicana en uno.

En la L Legislatura tienen lugar 159 sesiones, es decir 23 (17% más que en la anterior con 136. Su promedio en los tres años es de 53, lo que equivale a un incremento de ocho por periodo (45 en la XLIX). El trienio se desglosa en 45 sesiones verificadas durante el primer año, 58 en el segundo y 56 en el último. Al igual que en el trienio pasado, el que registra la cifra más alta es el intermedio, en el que por cierto se llevan a cabo las intensas jornadas de discusión de la Reforma Política de 1977 (tabla 1).

La asistencia promedio por sesión es de 183 diputados, lo que significa una presencia regular del 79% (cantidad más alta en 7% que en la XLIX con 72%). El promedio en el primer año es de 197, mientras que para los siguientes es de 184 y 169 respectivamente, lo que corrobora la tendencia de los parlamentarios ya apuntada en otra parte de este estudio a ausentarse a medida que transcurre la Legislatura.

La duración promedio de las sesiones es de tres horas 12 minutos, tiempo muy similar a las de la Legislatura anterior cuya extensión es sólo de tres minutos menos. De ahí que se pueda suponer que sus sesiones no demeritan en intensidad en comparación al trienio pasado, el cual, por cierto, si es mucho más extenso en este renglón que experiencias previas.¹⁶

En el número total de iniciativas presentadas, empero, el lapso 1976-1978 muestra una significativa diferencia con el que lo antecede. En el primero sólo se registran 123 proyectos legislativos (34, 39 y 50 en cada uno de sus tres períodos respectivamente), es decir, 28 menos (19%) que en el segundo (con 151), lo que equivale a una reducción en promedio de nueve iniciativas por año (tabla 2).

Si se tiene en cuenta que el tiempo promedio de duración de las sesiones es similar en ambos casos, no queda sino concluir por simple aritmética que en el trienio que se comenta cada iniciativa es objeto de mayor examen. Por otro lado, si al promedio de iniciativas (41) se le divide entre el número promedio de sesiones (53), se obtiene un total de .77 proyectos por sesión, mientras que en la Legislatura anterior (50

¹⁶ Ver tablas referidas a Legislaturas anteriores incluidas en este estudio.

y 45 respectivamente) la cifra se eleva hasta 1.10, lo que refuerza la hipótesis de que a una menor carga corresponde una mejor reflexión en la producción legislativa de la L.

Del total de iniciativas presentadas (123), 86 (69.92%) corresponden al Ejecutivo, 7% menos que en el lapso anterior (en el que este poder hace llegar a la Cámara 116 proyectos, 77% del total), situación que comprueba la menor actividad en este campo desplegada por el nuevo titular de la administración que se pone en marcha el 10. de diciembre de 1976.

La participación presidencial en esta labor se distribuye en forma más o menos equitativa en los tres años que abarca la Legislatura (28, 29 y 29). Sin embargo, desde la perspectiva del total de iniciativas presentadas en cada uno de los períodos del trienio, su contribución denota una clara tendencia a la baja al alcanzar 82.35% del total en 1976, y sólo 74.36% y 58% en los dos años subsecuentes. Ello ratifica una vez más el propósito de restringir su intervención en esta tarea y corrobora también el interés gubernamental en acreditar la imagen de un Ejecutivo más mesurado (gráfica 2).

Los diputados, en contraste, aumentan su actividad en este rubro con la presentación de 37 proyectos al pleno, dos más que en el trienio anterior. Dato que se torna más significativo si se le mira a la luz del promedio de iniciativas totales de la Legislatura, en el que su participación aumenta a 30%, es decir,

7% más que en la XLIX. Adicionalmente, si su intervención se desglosa en forma anual, se advierte una clara tendencia al alza (17.65%, 25.64% y 42% respectivamente), lo que confirma la hipótesis de una mayor voluntad por parte de los diputados de intervenir en este fundamental aspecto de su quehacer.

Al total de iniciativas presentadas en el trienio (123), el Revolucionario Institucional contribuye con 19 (15.45%), cinco (6%) más que las presentadas a su nombre en el anterior (14). Su avance resalta más aún si esta cifra se contrasta con las 37 iniciativas de origen parlamentario, donde alcanza el 51.35% de las mismas y aumenta su colaboración en 11% con respecto a la XLIX Legislatura (40%).

De esta suerte, "la mayoría" observa una mayor intervención en la producción de iniciativas en los tres años que se analizan, lo que cubre el espacio liberado por el retraimiento del Ejecutivo, pero también, según se verá a continuación, por la contracción de los partidos de oposición globalmente, pero de Acción Nacional exclusivamente, visto el fenómeno desde una perspectiva particular.

De entre todas las Legislaturas que cubre esta investigación, por otra parte, ésta es la que registra el mayor número de proyectos priistas dictaminados (ocho) y aprobados (siete). Cabe advertir, sin embargo, que la proporción con respecto a la cifra de los

expedidos, no permite afirmar la fijación de una nueva tendencia en la efectividad de sus iniciativas con respecto a la producción de leyes.¹⁷

El conjunto de las fracciones minoritarias suscribe 18 proyectos, lo que equivale al 14.63% del total de los presentados en el trienio y al 48.65% de los elaborados por los legisladores. Si en el primer caso, su actuación se muestra más o menos estable con respecto al lapso anterior (14%), no ocurre así en el segundo, cuyo porcentaje en el número de sus iniciativas (60%) se contrae en 11%. El panorama no es más optimista si se considera que en los tres años apenas ocho de sus iniciativas son objeto de dictamen, y de ellas, únicamente dos alcanzan la aprobación final de la asamblea.

No obstante, según se desprende de los datos que ilustran el desempeño de la XLIX y la L Legislaturas, quizás podría suponerse que la expansión o reducción de la presencia del Ejecutivo en el quehacer legislativo coincide con un mayor o menor esfuerzo de la oposición por participar en el mismo. Tal observación se corrobora en las cifras que dan cuenta de la contribución de Acción Nacional en esta labor.

¹⁷ Este dato debe tomarse con las limitaciones ya señaladas anteriormente, toda vez que los proyectos dictaminados pueden no corresponder exactamente a los expedidos durante el trienio.

Entre 1976 y 1978, ese partido presenta a la asamblea siete iniciativas de ley, lo que corresponde al 5.69% del total de las presentadas, al 18.92% de las expedidas por parlamentarios de la Cámara, y al 38.89% de las signadas por la oposición. Confrontados estos números con los del trienio anterior, el resultado le es desfavorable en 9%, 32% y 47% en cada rubro. De ahí que sea posible señalar que el liderazgo de este partido en el conjunto de la posición se muestra menos contundente.

Mientras la intervención de "la mayoría" se ensancha en la L Legislatura, la de la oposición, y particularmente la del PAN, se estrecha. Este hecho es más notable al cotejar los datos antes referidos con los que ilustran la participación de los otros dos partidos minoritarios en la producción de iniciativas (gráfica 3).

El Popular Socialista, por ejemplo, incrementa de dos a nueve sus proyectos, lo que equivale a un aumento de más de tres veces en su intervención en esta actividad. En el total de las iniciativas del trienio colabora con el 7.32% (5% aproximadamente más que en el pasado), mientras que en los legislativos alcanza el 24.32% (18% más) y 50% en los de la oposición (40% más). El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, por su parte, no modifica significativamente su condición anterior al mantener sus números bastante estables en el trienio, aunque, no obstante, gane presencia en los números de la oposición con el retraimiento mostrado por Acción Nacional.

El espíritu renovador que priva en el lapso que cubre la L Legislatura, por último se hace claro a la luz de la cifra de iniciativas de enmienda constitucional presentadas durante sus tres años, muy similar, por cierto, a la de la XLIX en la que el ímpetu reformador del Ejecutivo se hace patente como pocas veces (15 y 16 respectivamente) (tabla 3).

8.3 El desempeño de la Legislatura en hechos.

Después de las infortunadas experiencias con que se cierra la administración de Luis Echeverría, buena parte los esfuerzos de la L Legislatura se destinan a rehabilitar la confianza de la ciudadanía en el régimen priista. Abundantes ajustes en el marco normativo dan cuenta de su participación en el proyecto gubernamental de enmendar anteriores desmesuras a fin de reestablecer su conducción sobre la sociedad.

Ardua tarea para un órgano seriamente desprestigiado después de yacer inerte bajo el enorme peso de la figura presidencial. Y más, cuando sus integrantes se encuentran urgidos de recomponer su propia imagen, dañada más que nunca por su incapacidad para sustraerse del ritmo casi frenético del gobierno saliente.

Inmerso en la misma crisis de credibilidad que afecta a la nueva administración, el cuerpo parlamentario escasamente puede contribuir en su legitimación. La escasa reflexión que marca su pasada trayectoria y las irregularidades electorales que anteceden su proceso de integración dificultan grandemente esta faena.¹⁸

El desconcierto económico que enmarca el comienzo de las labores de la L Legislativa redunda en el evidente recargo de su agenda.¹⁹ Desesperados por su situación, numerosos grupos concurren a la Cámara para solicitar respuesta a sus problemas, lo que incrementa en forma notoria las demandas de gestoría dirigidas a los diputados.²⁰ A ello se añaden además las continuas aclaraciones de "la mayoría" sobre rumores adversos a

¹⁸ Desde el Colegio Electoral se intenta frenar la avalancha de críticas al desempeño del órgano legislativo. En este sentido, el Revolucionario Institucional señalará en su primera intervención que "por circunstancias históricas bien conocidas", se ha dado el caso de que el Presidente de la República y la mayoría de los integrantes del Congreso de la Unión sean del mismo partido, lo que establece un denominador común y explica el espíritu de colaboración que predomina entre ellos. "No es pues una cuestión vergonzante", se añade para concluir. D.D., 15 de agosto de 1976. Ver también comentarios de AN sobre el proceso electoral, D.D., 9 de septiembre de 1976.

¹⁹ Se cita a los secretarios de Hacienda, Industria y Comercio y Trabajo y Previsión Social para que informen sobre el Decreto que faculta a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos para incrementar el monto de las percepciones según los ajustes cambiarios y al aumento de bienes y servicios. D.D., 14 de septiembre de 1976. Adicionalmente, también es imperativo el ajuste de diversas leyes, como la del Impuesto sobre la Renta.

²⁰ Con el inicio de la Legislatura en 1976, especialmente en octubre, la tribuna de la Cámara se ocupa en forma frecuente para hacer públicos los conflictos presentes en diversos sectores de la población, entre ellos, los músicos, campesinos, cooperativas, y obreros.

la gestión próxima a concluir.²¹ Así las cosas, el equipo que asume el mando el 1o. de diciembre de 1976 no disimula su urgencia por poner en marcha un amplio programa de reformas.

En un contexto de aguda crisis económica que pone al descubierto la existencia de hondos baches en las finanzas públicas, sus acciones se desarrollan en dos frentes: uno con miras a introducir correctivos en su propio edificio; otro, tendiente a reanimar el control fiscalizador del órgano legislativo.²² Con ambos objetivos, tres días después de iniciadas sus labores la nueva administración envía al pleno su iniciativa de Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.²³ Curiosamente, en las dos se hará patente la principal contradicción mostrada en buena parte de las labores del trienio.

En el primer caso, los parlamentarios no advertirán problema alguno en aceptar que el mismo órgano a ser fiscalizado marque los términos de la fiscalización. En el segundo, la comisión

²¹ D.D., 2 de noviembre de 1976. En esta sesión se hace responsable de expandir rumores a la prensa y a "las clases económicamente poderosas, conculcadas con el imperialismo transnacional".

²² Las facultades de fiscalización a cargo de las legislaturas tienden a cobrar mayor trascendencia a partir del notable crecimiento registrado por la burocracia estatal por su intervención en la economía. Ver, Barquín, M., op. cit., p.11.

²³ D.D., 4 de diciembre de 1976. Según se asienta en la segunda, con ella se confirma "el empeño del Ejecutivo de fortalecer las facultades del Congreso de la Unión para verificar con amplitud el ingreso y el gasto público, y revisar que el presupuesto se cumpla".

dictaminadora procederá en sentido inverso y añadirá diversas precisiones tendientes al reforzamiento de la vigilancia legislativa sobre la administración. Sujetos ambos proyectos a los dictados del presidencialismo, ninguno logrará cabalmente cumplir su cometido.²⁴

Dos días antes de finalizar el primer período, el ejecutivo enviará también su iniciativa de Ley de Inspección y Contratos de Obras Públicas.²⁵ Antes, se habrá aprobado ya la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para reorganizar al sector, en cumplimiento con la oferta presidencial en su discurso de toma de posesión ante el Congreso.²⁶

²⁴ D.D. 23 de diciembre de 1976, discusión de ambos dictámenes. En el primero se confirma el derecho del Ejecutivo de establecer "los términos en que pueden conciliarse las funciones que competen a la Contaduría Mayor de Hacienda, y por ende al Congreso," con las que toca desempeñar a ese poder. En el segundo se introduce la obligación de los funcionarios públicos de proporcionar todo tipo de información a los diputados, los que podrán proponer enmiendas al proyecto de Presupuesto de Egresos. Adicionalmente, se establece la obligación de ajustar el uso de los ingresos derivados de empréstitos a lo aprobado anualmente por la Cámara en el Presupuesto de Egresos.

²⁵ El apresuramiento del proyecto hace que éste se acompañe con un ruego de la presidencia para que se conozca y dictamine de inmediato. D.D., 29 y 30 de diciembre de 1976.
²⁶ D.D. 22 de diciembre de 1976. Las innovaciones incluyen la creación de la secretaría de Programación y Presupuesto. Esta ley será objeto de nuevas modificaciones antes de terminar el trienio. D.D., 17 y 28 de noviembre de 1978. El agudo crecimiento del sector paraestatal hace impostergable su revisión. En la sesión del 24 de octubre de 1977 la presidenta de la comisión de Hacienda de la Cámara, Ifigenia Martínez de Navarrete señala la existencia de 120 organismos descentralizados, 483 empresas de participación mayoritaria, 59 de participación minoritaria, y 187 fideicomisos, para un total de 867 organismos adscritos al sector estatal.

La escasez de fondos abre el camino para la expedición de la Ley General de Deuda Pública. En este caso, se trata de ajustar el manejo del crédito externo a un esquema más acorde a la nueva situación, para lo que el Legislativo es designado como corresponsable en este campo.²⁷ Situación que coincide con el interés gubernamental en reforzar la idea de un nuevo equilibrio de poderes.²⁸

También con el propósito de aligerar los problemas financieros del Estado, el sistema fiscal es sujeto de profusos reacomodos con la expedición de leyes como la del Tribunal Fiscal de la Federación, la de Coordinación Fiscal, Impuesto al Valor Agregado, y Valoración Aduanera. Esta última, por cierto, ya en el umbral de entrada de México al GATT, representa una de las últimas resistencias del gobierno a abandonar los aranceles como

²⁷ D.D., 20 al 23 de diciembre de 1976.

²⁸ En el texto de la iniciativa este propósito se hace explícito. Al respecto, se apunta el interés del Ejecutivo en fortalecer "el esquema democrático de división y concurrencia de poderes de la Unión", para que "la representación nacional conozca y reciba cuenta de los manejos escrupulosos de los recursos que quedan bajo la custodia del gobierno de la República". La conciencia del peligro representado por el crecimiento de la deuda no impide la aprobación del "decreto que autoriza al Ejecutivo para suscribir un Convenio con el FMI" en la misma jornada. Tampoco inhibe la aceptación posterior de dos decretos más "para la suscripción de acciones o partes sociales del BIRF, y para "emitir Certificados de Tesorería" a fin de financiar el gasto público con fuentes internas. De estos hechos no se puede si no concluir que el establecimiento de un nuevo equilibrio de poderes no fue sino una bola la humo para comprometer a la Legislatura en la política financiera del gobierno Lópezportillista. D.D., 15 de noviembre de 1977 y 29 de noviembre de 1978.

sistema de protección a la economía del país.²⁹

Y para contrarrestar la insuficiencia de crédito destinado a la iniciativa privada, se reforma la Ley del Mercado de Valores.³⁰ Este cambio, junto con los que se introducen en la Ley del Banco de México y en la de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, son ejemplo de la notable concentración registrada ya en el sector bancario.³¹

Sin duda, las correcciones en la esfera económica durante el trienio son abundantes y, en más de un caso, convergentes con el objetivo de apuntalar la imagen del Poder Legislativo. Tal es también en parte el objetivo de la Reforma Política de 1977 al incorporar en la Constitución diversas enmiendas encaminadas a ajustar el manejo de la hacienda pública.³² A este respecto,

²⁹ D.D., 23 de diciembre de 1977, la primera, acompañada, por cierto con reformas al Código Fiscal tendientes a estimular la descentralización y regionalización de la justicia en este campo. Las demás, 13 y 14 de diciembre de 1978.

³⁰ D.D., 26 de abril de 1978. Se crea así el Instituto para el Depósito de Valores a fin de superar las limitaciones de operación del mercado.

³¹ D.D., 11 de octubre de 1977, y 11 y 12 de diciembre de 1978 respectivamente. En los antecedentes de esta última se señala los pasos operados en ese sentido con la constitución de grupos financieros en 1970, la autorización para el establecimiento de sucursales bancarias en el extranjero en 1974, y la aprobación para el funcionamiento de banca múltiple en 1974. Aunque en el dictamen se establece la intención de las autoridades de "flexibilizar el crédito", en tribuna la oposición afirma su inclinación a favorecer la consolidación de tendencias monopólicas, y la desaparición de la pequeña y la mediana industria.

³² D.D., 4 de octubre de 1977, presentación ante el pleno del paquete de reforma de 17 artículos constitucionales.

con la rectificación de los Artículos 65, 73, fracción XXVIII, y 74, fracción IV, se pretende habilitar a la Cámara de Diputados como mecanismo supervisor de las actividades gubernamentales.³³

Con un afán casi exagerado, la propuesta contemplada en la Reforma Política intenta proyectar la existencia de "nuevos puntos de equilibrio entre la administración pública y el Poder

³³ Las contradicciones que observa el proyecto con respecto a este tema son diversas. Con la reforma al Art. 65, por ejemplo, se eliminan importantes precisiones relativas a la naturaleza de la vigilancia que el órgano legislativo debe ejercer sobre el manejo de los fondos públicos por parte del Ejecutivo. Tal asunto queda sólo plasmado parcialmente en las reformas al Art. 74 para encargar esta labor en forma exclusiva a la Cámara de Diputados. Como parte de la reorganización promovida por la Reforma Política en este renglón, también se deroga la fracción XXVIII del Art. 73 para retirar al Congreso la facultad de aprobar la Cuenta Pública y encargarla únicamente a los diputados. Al tomar esta decisión, no obstante, se rompe el vínculo lógico entre estos tres actos, complementarios todos del proceso de supervisión parlamentaria.

El Senado queda así al margen de la aprobación del Presupuesto de Egresos y del examen de la Cuenta Pública, empero, se le hace participar en la Ley de Ingresos. Para justificar este cambio, se argumenta su carencia de un órgano similar a la Contaduría Mayor de Hacienda, aunque se omite toda explicación sobre las causas para no incluir al Senado en el control de esa institución. Ver Tena Ramírez, F., op. cit., pp. 413-417. Para compensarlo de su exclusión, con la modificación del Art. 76, fracción I, este cuerpo queda encargado, de manera exclusiva, de analizar la política exterior del país. Tal consideración descalifica la pretensión manifestada por AN de extender a la Cámara de Diputados la facultad de aprobar tratados internacionales. Ver la iniciativa de ese partido sobre el particular, D.D., 13 de octubre de 1976.

Legislativo".³⁴ Para el logro de esta meta, se cuenta con la presencia en el futuro de nuevas corrientes de opinión en la Cámara de Diputados, asegurada con la incorporación en el sistema electoral del principio de representación proporcional. Reconocido el desgaste de las instituciones tradicionales para dar curso a la representación en México, léase corporaciones adscritas al partido oficial, el proyecto también busca fincar las bases de "un nuevo consenso", capaz de consolidar "nuestra unidad nacional".³⁵

34 A este efecto apunta la modificación del Art. 93 Constitucional con el objeto de facilitar la formación de comisiones especiales de investigación sobre el funcionamiento de las empresas descentralizadas y de participación estatal. En el texto del documento se señala que ello procederá por petición de la tercera parte de sus miembros. No obstante, una propuesta de AN consigue reducir este requisito a únicamente el 25%, cifra equivalente a peso que en su conjunto tendrá la oposición una vez puestas en práctica las nuevas reglas para la integración de la Cámara de Diputados. No se logra, empero, introducir mayor precisión con respecto a la disposición de que el resultado de tales investigaciones deberán ser comunicado al Ejecutivo, quien determinará las medidas administrativas y el deslinde de responsabilidades que resulten, como se asienta en la iniciativa. D.D., 4, 18 y 24 de octubre de 1977.

35 "Estoy disuadido, afirma el Ejecutivo en el texto del proyecto, de que se obtendrá una representación para las minorías de acuerdo a su número, y se logrará que sus ideas puedan contar cuando las mayorías adopten decisiones". El Art. 115 también es objeto de modificaciones tendientes a incorporar la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos. D.D., 4 de octubre de 1977.

A juicio de AN, sin embargo, la representación proporcional no resuelve de raíz el problema electoral, debido ante todo a la falta de respeto al sufragio. Por su parte, el PPS se declara a favor de la misma, pero no de su coexistencia con el principio de mayoría relativa. En el caso particular del artículo 115, sin embargo, vota en contra, toda vez que considera insuficiente la medida para el fortalecimiento de la autonomía municipal. Por último, el PARM apoya el dictamen en todas sus partes. D.D., 19 al 25 de octubre de 1977.

En esta misma línea, se revisa también el sistema de partidos anterior, lo que incluye su constitucionalización formal. Empero, se aclara de inmediato, con ello no se pretende "poner en peligro la existencia de una mayoría capaz de tomar decisiones", o provocar "el fenómeno de una cámara carente de efectividad". De ahí que sólo la elección del 25% de sus miembros quede sujeta a la fórmula de la proporcionalidad.³⁶

Destacado el propósito de la Reforma Política de afianzar la imagen de autonomía parlamentaria, la autocalificación de sus miembros queda una vez más confirmada desde la perspectiva gubernamental como la fórmula más adecuada para garantizar la voluntad ciudadana en la integración del Congreso.³⁷ Con igual objetivo, se ratifica su facultad de expedir el código de reglamentación de sus actividades y de garantizar la

³⁶ Con la reforma a los Arts. 5, 41, 51, 52, 53, 54 y 60, según se expone en el texto de la iniciativa, se intenta establecer las condiciones "para la existencia de un sistema de partidos más dinámico". Este propósito, sin embargo, apenas puede ser alcanzado al dejarse intacto el nexo que une al partido mayoritario con el Estado. La confirmación de la autocalificación con las reformas a los Art. 41, 49 y 60 se mantiene en el texto finalmente aprobado a pesar de las impugnaciones de la oposición. Entre los argumentos esgrimidos en contra se plantea que ello "entrega la calificación a la mayoría políticamente triunfante y convierte a cada Cámara en juez y parte del proceso mismo de su integración". Situación a juicio de AN improcedente con la impartición de justicia, por llevar un vicio de origen. Con las reformas al Art. 97 para facultar a la Suprema Corte de Justicia como recurso de investigación en materia electoral, por otra parte, se pone en entredicho el propósito de garantizar la autonomía del órgano legislativo.

inviolabilidad de sus recintos.³⁸

Desde esta perspectiva, apenas queda duda alguna de que las aspiraciones legitimadoras con que se inicia el gobierno lopezportillista tienen en la Legislatura una de sus columnas principales.³⁹ Empero, cabe reconocer, ésta no la única. De ahí que como parte del proyecto también se promueva la aplicación de una Ley de Amnistía a modo de símbolo del interés de su administración en dar comienzo a una nueva época en la vida

³⁸ La adición incorporada al Art. 70 faculta al Congreso para determinar en forma independiente el contenido de la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. La del 61 confieren al presidente de cada Cámara la atribución de salvaguardar la protección de los espacios legislativos. El empeño en ratificar la autonomía de este órgano, empero, se ve cuestionado al facultar a la Suprema Corte de Justicia como recurso de investigación en materia electoral mediante las reformas incorporadas al Art. 97.

³⁹ La reelección permanente de los legisladores como lo propone el PS en una iniciativa elaborado dentro del ambiente de la Reforma Política, sin embargo, no entra en los planes gubernamentales. Tampoco la incorporación de la representación proporcional en el Senado. D.D., 18 de octubre de 1977, iniciativa de reforma a los 55, 56 y 59 de la Constitución para profesionalizar el trabajo parlamentario al inducir la especialización de sus miembros. La apertura del Senado se rechaza bajo el argumento de que la representación proporcional violenta el esquema de igualdad de los estados miembros de la Federación. La iniciativa de reforma pesepista a los Art. 65, 66 y 69 Constitucionales para establecer dos periodos ordinarios de sesiones, y fortalecer así la presencia del Legislativo ante el Ejecutivo, también es rechazada. Ver D.D., 10. de diciembre de 1977. Sobre la Ley de Amnistía ver, D.D., 15 y 19 de septiembre de 1978.

política del país.⁴⁰

Como complemento electoral de la Reforma Política en curso, el Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados el proyecto de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.⁴¹ Calificada en el dictamen respectivo como un instrumento "viable, no utópico, con prescripciones lógicas y eficaces", el documento es observado por los partidos minoritarios desde el principio con sumo escepticismo.⁴²

Entre sus impugnaciones se destacan los "irrisorios" requisitos demandados para la creación de asociaciones políticas nacionales, tendientes a su juicio a "propiciar simulaciones y fomentar la fragmentación de la oposición", mientras se conservan viejos vicios en el desarrollo de los comicios y en el control del

⁴⁰ También se atienden otros viejos reclamos de la ciudadanía. Este es el caso de la democratización del DF con la incorporación en el art. 73, Fracción VI de figuras como el "referendum" y la "iniciativa popular" para compensar a sus habitantes por la carencia de una congreso local propio. Es justo, se asentará en el texto de la iniciativa, que "puedan votar cierto tipo de ordenamientos legales, especialmente aquellos que tienen por objeto la organización o la prestación de servicios municipales". La reglamentación correspondiente no será expedida nunca, a pesar de los reclamos constantes de la oposición hasta la creación de la Asamblea de Representantes.

⁴¹ D.D., 6 de diciembre de 1977. El dictamen se incluye en el orden del día 13, pero se retira para ser presentado nuevamente el 16.

⁴² Ello se hace manifiesto al presentar el PAN y el PPS su punto de vista sobre la cuestión en un voto particular. D.D., 19 al 22 de diciembre de 1977.

aparato electoral.⁴³

En período extraordinario, y antes de que los efectos de la Reforma Política puedan observarse en la integración de la Cámara en la siguiente Legislatura, se expide la Ley Orgánica del Congreso General. Abandonado el proyecto de reforzar también la pluralidad en el proceso parlamentario, el que se aprueba apenas toca el problema del escaso peso de la intervención de las fracciones minoritarias en los órganos internos de la

43"La representación proporcional en sí misma, dirá AN, no significa ningún avance en el desarrollo democrático de México, por cuanto que este sistema como el de mayoría relativa será bueno o malo si se respeta o no el voto, y si no se sigue manipulando al electorado". El PPS inicia su intervención con una mención a las violaciones registradas en los comicios de Puebla, Oaxaca, Michoacán y Guerrero. No obstante, su voto es a favor aunque "no responde de manera plena y cabal a las aspiraciones del pueblo es en esencia positiva". De paso se aprovecha la oportunidad para acusar al PAN de estar en contra de la ley "porque frustra sus expectativas de un sistema de partidos bipartidista". Solo el PARM, considera plenamente adecuado el texto de la iniciativa al mostrarse "vigorosa en su contenido" y con gran claridad y objetividad en su redacción. Complementaría también a las enmiendas constitucionales de la reforma política es la expedición de la Ley Reglamentaria del Art. 76, relativa a la desaparición de poderes en los estados y su nombramiento provisional por el senado. D.D., 27 de diciembre de 1978.

institución.⁴⁴

Dentro del ramo laboral y en el tono conciliatorio impulsado por el gobierno lopezportillista, la L Legislatura muestra también gran actividad. El Art.123 Constitucional, por ejemplo, es reformado en dos ocasiones. Primero, para incorporar el "derecho obrero a la capacitación".⁴⁵ Después, para consagrar el "derecho

44 Para dar cumplimiento a las reformas incorporadas en el Art. 70 Constitucional, a efecto de dotar al Legislativo de una mayor autonomía al facultarlo para la expedición de su propia reglamentación, la diputación del estado de Veracruz del PRI presenta un proyecto de ley orgánica en el cual reconoce la necesidad de dejar atrás la estructura monopartidista con que hasta ahora ha operado la institución y de adecuarla a su nueva condición plural. Aún se discute esta iniciativa cuando en abril de 1979 se da entrada a otra con igual temática, signada por un grupo de diputados del mismo partido. En ésta, sin embargo, se rescata a la Gran Comisión órgano considerado como una anacronía en el proyecto anterior por corresponder a una organización federativa establecida según las necesidades de 1824, pero sin justificación en la actualidad debido a la necesidad de dar mayor peso en las decisiones a los múltiples grupos parlamentarios presentes en la Cámara. Ver D.D., 26 de julio de 1978 y 20 de abril de 1979.

45 D.D. 11 de octubre de 1977. Este contempla asimismo la obligación patronal de contribuir a hacer efectiva dicha garantía. Menos de un mes después, la CTM envía una iniciativa de reforma al apartado A, fracción XII y XIII para especificar la instrumentación de este derecho. El proyecto no tendrá que ser dictaminado, pues a unos días el Ejecutivo se hará cargo de esta tarea, estableciendo la competencia federal en este rubro para la industria química, maderera, vidriera, tabacalera, automotriz y de alimentos envasados. D.D., 9 y 29 de noviembre de 1977, respectivamente.

al trabajo".⁴⁶ Ambas innovaciones serán acompañadas con sendas modificaciones a la Ley Federal del Trabajo.⁴⁷

Al amparo de este ambiente de promoción laboral, se reúnen varias comisiones legislativas a fin de expedir una iniciativa para dotar a las sociedades cooperativas con una nueva base jurídica.⁴⁸ Asimismo, se introducen modificaciones en la Ley de

⁴⁶ D.D., 21 y 27 de septiembre de 1978. En el dictamen se destaca que ello "permitirá que por medio de leyes secundarias, se organice a la sociedad y en su estructura para hacer efectivo este derecho". La posición de la oposición con respecto a este paso es bastante escéptica. Aunque el PPS manifiesta su apoyo al documento, apunta que "establecido el derecho al trabajo, la tarea fundamental será hacer cumplir la ley y mantener vigente al mismo". Por su parte, AN asienta que la declaración es inobjetable. Empero, ella no será motivo para la creación automática de fuentes de trabajo. Y agrega: la proposición deberá no enfocarse exclusivamente a normas de carácter legal, sino a que el Estado promueva "una macisa política socioeconómica con base en el sistema de economía mixta".

⁴⁷ D.D., 20 y 27 abril y 21 de septiembre de 1978. Con respecto al derecho a la capacitación, el PPS expresará su satisfacción por el avance de la legislación, pero advertirá también sobre la necesidad de cuidar que ésta no se convierta en una condición más de enajenación y que sus beneficios se expresen en el salario. Por su parte, AN afirmará su plena coincidencia con ese objetivo, pero aprovechará la oportunidad para comentar las dificultades del movimiento obrero para desarrollarse, al encontrarse uncido "al carro triunfalista del gobierno".

⁴⁸ El proyecto viene precedido por un grave conflicto en la industria camaronera del Golfo de México por discrepancias entre las cooperativas y los armadores, como resultado de los cambios en la paridad del peso introducida por Luis Echeverría en los últimos meses de su gobierno. D.D., La solución que se otorga a este conflicto en la cámara es la creación de una comisión plural para revisar la Ley General de Sociedades Cooperativas. D.D., 15 de octubre de 1976. Este proyecto cristaliza en dos años después. D.D., 28 de septiembre de 1978. Se trata de modificaciones a los arts. 28, 73 y 123 constitucionales a fin de desligar estas organizaciones del derecho privado e incorporarlas al derecho social.

los Trabajadores del ISSSTE ⁴⁹ y en la de Hacienda del DDF con objeto de reducir al 50% el pago del predial a los trabajadores con casa del INFONAVIT.⁵⁰

Motivo de especial controversia en esta materia es la expedición de la Ley Reglamentaria al Art. 27 Constitucional, en el capítulo referente a la energía nuclear, por las presiones sindicales que

⁴⁹ D.D., 26 de septiembre de 1978. Por este conducto se eleva a 40 días de salario y se le exenta de cualquier deducción, al tiempo que se incluye en esta prestación a los trabajadores con menos de un año de antigüedad.

⁵⁰ D.D., 15 de diciembre de 1978. Durante el debate, AN propone que esta prestación sea extendida a todos los trabajadores. El PPS señala que ésta parece estar únicamente dedicada a los trabajadores del DDF, por lo que sería conveniente ampliarla al resto del sector a fin de evitar discriminaciones. Pendientes de dictamen quedan las iniciativas obreras de "la mayoría" para actualizar la Ley Federal del Derecho de Autor y para adicionar la LFT a fin de fortalecer los derechos de antigüedad laboral. D.D., 29 de noviembre de 1977 y 26 de diciembre de 1978. Igual suerte corre la de PPS con reformas al Art. 123 Constitucional en demanda de una escala móvil de salarios frente a los devastadores efectos de la inflación. D.D., 26 de diciembre de 1977.

acompañan su discusión y aprobación en el Congreso.⁵¹

En el rubro energético, sin embargo, el panorama está predominantemente marcado por el acelerado crecimiento de Petroleos Mexicanos, empresa a la que, por cierto, se le otorga apoyo incondicional.⁵² Tal juicio queda demostrado en la introducción de nuevas reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en la materia, a efecto de protegerla

⁵¹ En ella se pone énfasis en la exclusividad del Estado en materia nuclear. La iniciativa se presenta por primera vez en diciembre de 1977, pero no es dictaminada sino hasta el año siguiente, después de un proceso de audiencias para "conocer distintos puntos de vista". En el dictamen se asienta la división del INEN en dos organismos: el ININ, cuyo personal será incluido en el apartado B del Art. 123, y URAMEX, incluido en el apartado A. La discusión se prolonga por varias sesiones en las cuales queda manifiesta la ausencia de homogeneidad de criterios entre los diputados priistas sobre el asunto. Por su parte, AN hace referencia durante el debate a la intensa movilización que acompaña a esta ley, situación que califica de "activismo desbordado y extremo". Empero, critica la incorporación de parte de los trabajadores de la antigua empresa en el apartado B. Al final, el pleno aprueba la introducción de 13 modificaciones adicionales en los 40 artículos de proyecto ya aprobado por el Senado, D.D., 9 al 16 de noviembre de 1978. En este mismo campo, antes de que termine la Legislatura, el PPS introducirá su iniciativa de Ley del Servicio Público de Energía Nuclear a fin de que la CFE realice y promueva el desarrollo y fabricación nacional de equipos y materiales necesarios para el sector. Esta, sin embargo, quedará pendiente de dictamen. D.D., 52 de diciembre de 1978.

⁵² D.D. 25 y 27 de octubre de 1977. Comparecencia del Director de la paraestatal con el propósito de informar a los legisladores sobre la construcción del gasoducto Cactus-Reynosa. En dichas sesiones el funcionario afirmará: "Señores, nosotros hemos encontrado nuestra bonanza". De igual manera, aprovechará el foro para hacer público el incremento espectacular de las reservas probadas.

de los reclamos de los ejidatarios afectados por su expansión.⁵³

Desde sus inicios, dicho sea de paso, el trienio muestra distintos nudos de conflicto con campesinos en diversas partes del país.⁵⁴ A ello se agrega la aguda crisis productiva que manifiesta el sector, y a la que se responde con la creación del Sistema Alimentario Mexicano. Para apuntalar sus trabajos se

53 D.D., 26 de diciembre de 1977. El diputado Manzanilla Schaffer, influyente miembro de "la mayoría" manifiesta su inconformidad con los sacrificios impuestos por esta prioridad sobre el sector agrario, presentando su voto en forma particular. Al respecto, señala, el derecho de los ejidatarios comuneros a oponerse a tal actividad se limita seriamente. Asimismo, se crean condiciones para el abuso de las autoridades en la fijación de los montos de indemnización por daños y perjuicios que puedan presentarse.

Las consecuencias de la política petrolera en curso son expuestas en la tribuna camarál por AN al proponer medidas tendientes a prevenir la contaminación del Golfo de México. D.D., 13 de octubre de 1977. Su preocupación ecológica se hace también manifiesta en su iniciativa no dictaminada de Ley Federal de Parque Nacionales. D.D., 27 de diciembre de 1978.

Ver, por ejemplo, D.D., 7 de octubre de 1976, informe sobre las gestiones para resolver el problema de los campesinos chiapanecos llegados hasta esa representación. También, D.D., 14 de diciembre de 1976, denuncia de la CNC por el amparo otorgado a propietarios de distintos predios en el Estado de Sonora para suspender las resoluciones dictadas por el expresidente Luis Echeverría relativas al Valle del Yaqui. AN pide respeto para la autonomía del Poder Judicial, mientras otros legisladores de "la mayoría" intervienen en el debate para mediar en el conflicto con un llamado a restaurar la confianza en las resoluciones de este organismo.

expedirá de Ley General de Crédito Rural.⁵⁵

Los temas abordados por la L Legislatura dan cuenta también de las serias dificultades enfrentadas por la población urbana. La escasez de vivienda y el grave detrimento registrado en las percepciones de los pensionados del IMSS son apenas una muestra ilustrativa de los múltiples casos que llegan hasta la tribuna camara.⁵⁶

⁵⁵ D.D., 23 de diciembre de 1977. En ella se extiende el reconocimiento de nuevos sujetos de crédito a asociaciones y cooperativas para estimular la actividad del sector. Ver también D.D., 8 de diciembre de 1978, solicitud del PPS para que comparezca el titular de la SARH e informe de la compra de 10,000 tractores como parte de este programa. De igual manera y en la lógica discursiva de hacer autosuficiente al país aprovechando los recursos petroleros disponibles, se aprueba la Ley que crea la Universidad Autónoma de Chapingo, D.D., 23 de diciembre de 1977. Las medidas para poner fin al rezago del campo parece insatisfactoria a AN, cuyos diputados presentan su propia solución al problema en la iniciativa de Ley para la Integración de la Pequeña Propiedad Mínima. En ésta se denuncia la aparición del minifundio "como cancer de la reforma agraria". D.D., 19 de diciembre de 1978.

⁵⁶ Sobre el problema habitacional ver referencias en D.D., 13 de octubre de 1976, plantón de colonos ante las puertas de la Cámara en demanda de apoyo gubernamental. Como respuesta, por acuerdo de la asamblea la Gran Comisión pondrá en marcha una comisión especial y permanente de estudios sobre el desarrollo urbano. Sobre el asunto de los pensionados ver D.D., 27 de noviembre de 1976, reformas a la Ley del IMSS a fin de elevar en 17% las pensiones otorgadas por ese instituto. Por otra parte, también al inicio de sus actividades, la L Legislatura aprueba la inicitiva turnada por el Presidente Echeverría para la creación del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia. Ver D.D., 27 de noviembre de 1976. En la introducción de esta iniciativa se hace énfasis en la intervención de la esposa del Ejecutivo como inspiradora del proyecto.

Particularmente notable es el deterioro de la vida en el DF, lo que presiona la expedición de una nueva Ley Orgánica para la entidad.⁵⁷ El proyecto presentado a consideración del pleno, sin embargo, apenas atiende la falta de mecanismos de participación de la ciudadanía en la designación de sus autoridades.⁵⁸

Casi toda referencia legislativa al ámbito educativo y cultural proviene en este lapso de la oposición.⁵⁹ En cambio, en la

⁵⁷ Tan grave es el asunto que el PPS, adelantándose a la medida que posteriormente hará efectiva el gobierno, aprovecha la oportunidad para presentar un día después una iniciativa a fin establecer una empresa de carácter descentralizado para la prestación del servicio de transportación urbana en el área.
⁵⁸ D.D., 21 de diciembre de 1978.
⁵⁹ D.D., 15 de septiembre, 3 y 6 de octubre y 20 de diciembre de 1978. Desde que se presenta la iniciativa, AN censura que un buen número de sus disposiciones remitan al reglamento, "cuando este recurso, señala, solo debe ser relativo al desarrollo de un precepto previamente enunciado". No puede haber ley secundaria si no hay ley primaria, lo que nuevamente relega a esta cámara de sus funciones. En la parte relativa a los ordenamientos para poner en práctica lo dispuesto en el Art. 73 Fracción VI de la Constitución, la comisión dictaminadora decide limitarse a dictar los criterios generales para la implantación de las figuras de "referendum" e "iniciativa popular".
La excepción será la Ley que crea la Universidad Autónoma de Chapingo, ya comentada, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, D.D., 8 de diciembre de 1978, y la iniciativa (no dictaminada) de la CTM para reformar la Ley Federal de Radio y Televisión para fijar la transmisión de 90% de música mexicana, D.D., 13 de octubre de 1976. En contraste, AN presentará su iniciativa (no dictaminada) de Ley Nacional de Educación para Adultos con el propósito de promover el servicio social obligatorio para estudiantes de enseñanza media y superior, D.D., 8 de diciembre de 1978. El PPS, por su parte, demandará la introducción de reformas en la Ley Federal de Educación para reforzar la vigilancia sobre las escuelas particulares, D.D., 17 de noviembre de 1978, y reformas a la Ley de Radio y Televisión para entregar al Estado su manejo en tanto instrumento de penetración ideológica. Por último, el PARM propondrá la creación de una comisión abocada al estudio del mensaje del Himno Nacional a modo de reflejar mejor la realidad actual. D.D., 28 de diciembre de 1978.

impartición de justicia el gobierno muestra una mayor actividad, envuelto en la reorganización del sistema judicial. Como parte de ella se introducen diversas reformas al Art. 18 Constitucional y se aprueba una nueva Ley Orgánica para la Procuraduría General del DF.⁶⁰ Ello no significa, empero, la renuncia de la oposición a tratar de intervenir en este campo, por lo que en el trienio se presentan abundantes proyectos con este propósito que, sin embargo, como en anteriores ocasiones, tampoco encontrarán eco entre "la mayoría".⁶¹

60 D.D., 7 y 23 de septiembre de 1976 y 26 de septiembre de 1978. La administración del gobierno en las primeras fechas, cabe aclarar, se encuentra todavía a cargo del Presidente Echeverría. La parte complementaria a esta reforma en el Código Penal queda pendiente hasta 1978, cuando López Portillo reintroduce la cuestión en una iniciativa para precisar las sanciones por el manejo de psicotrópicos y drogas. Durante la discusión de este dictamen, el PPS comenta que de haberse aprobado el proyecto anterior se habría abierto la puerta "a que los integrantes de las bandas internacionales del narcotráfico salieran por la puerta grande de las prisiones para seguir cometiendo delitos". La acción del Ejecutivo anterior "pecó de una ligereza lamentable". Afortunadamente, agrega, la diputación de Sonora detuvo su aprobación a tiempo. Por su parte, AN otorga su voto favorable por tratarse de un caso en el que "el Legislativo actúa frente al Ejecutivo con la autonomía que siempre se ha reclamado". Con respecto a la LOGDF, ver, D.D., 17 de noviembre de 1977.

61 Iniciativas todas de AN. Ver, D.D., 30 de septiembre de 1976, reforma a los Art. 89, 90, 94, 97 y 102 de la Constitución para la creación de un fiscal judicial de la federación independiente del poder Ejecutivo. Ver también, D.D., 4 de octubre de 1977, reforma al Código Penal a fin de corregir la irresponsabilidad paterna, y D.D., 14 de diciembre de 1978, Ley que garantiza la Seguridad de la Libertad Personal en los Procedimientos Penales a fin de crear un nuevo sistema procesal que garantice el respeto de los derechos de la persona humana y la seguridad jurídica de su libertad ante la iniquidad del autoritarismo policiaco.

A pesar la falta de disposición de este grupo a aceptar los aportes de las fracciones minoritarias, el PPS recojerá en buena parte de las banderas reivindicativas del echeverrismo, especialmente en política exterior una vez terminada su gestión.⁶² De igual forma, este partido insistirá en continuar con la expansión del intervencionismo estatal al presentar una iniciativa "para la creación de un organismo público descentralizado encargado de la fabricación de medicamentos". Sin cabal comprensión del agotamiento de este modelo, en ello será también imitado por algunos miembros de "la mayoría".⁶³

Para concluir, un ramo en el que, por el contrario, se percibe mayor continuidad entre las dos administraciones que anuda la L Legislatura, es el militar. Destinatario de varios proyectos, entre ellos cabe destacar, sin embargo, el "Decreto que concede que los almirantes que hayan desempeñado el cargo de secretario

⁶² Ver, D.D., 13 de octubre de 1976, propuesta del PPS para rendir homenaje a la memoria de Salvador Allende y la realización de gestiones para la liberación de los legisladores chilenos detenidos por el régimen del General Pinochet. D.D., 15 de diciembre de 1976, proposición del PPS para gestionar a través de la Unión Interparlamentaria Mundial la liberación de los parlamentarios uruguayos encarcelados. D.D., 12 y 21 de septiembre de 1978, proposición del PPS para demandar ante la ONU la detención de la matanza realizada por el ejército somocista en Nicaragua. La única intervención adicional en esta materia es de AN, que introduce una iniciativa de reforma al Art. 89 Constitucional para hacer extensivo a todo el Congreso de la Unión la aprobación de los tratados internacionales firmados por el país. D.D., 13 y 26 de octubre de 1976.

⁶³ D.D., 29 de septiembre de 1977 y 28 de diciembre de 1978.

de Marina tengan a su disposición con carácter vitalicio, personal naval militar", por la controversia suscitada durante su discusión en el recinto.⁶⁴

8.4 Balance final.

Más que jugar un papel protagónico, la L Legislatura figura únicamente como uno de los operadores principales de los cambios incorporados por José López Portillo durante la primera parte su mandato. Bajo el control de la mayoría priista, la institución se somete como en otras ocasiones a los dictados presidenciales. Incapaz de marcar el curso ni la intensidad de las modificaciones practicadas en el lapso de 1976 a 1978, la Cámara se limita a secundar los esfuerzos del nuevo Ejecutivo a fin de corregir los profundos desajustes mostrados por el régimen, puestos aún más en evidencia por la errática gestión con que se cierra el ciclo de su antecesor.

⁶⁴ AN vota en contra por considerar que ello crea una situación de privilegio y de fuero, violatoria a los Art. 12 y 13 de la Constitución. Igualmente, se recuerda su oposición a la ley expedida en 1970 concediendo similares privilegios a los exsecretarios de la Defensa, D.D., 9 de octubre de 1976. También se expide la Ley de Disciplina de la Armada de México para adecuarla al Código de Justicia Militar del Ejército, D.D., 13 de diciembre de 1978, reformas a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas para mejorar las prestaciones del sector, D.D., 27 de abril de 1978, y la Ley de Recompensas de la Armada de México, D.D., 5 y 31 de octubre de 1978.

Dañada la imagen del gobierno que inicia sus labores, tanto por sus ligas con la anterior administración, como por sus propios vicios de origen --baste recordar las condiciones en que se elige a su titular-- buena parte de las actividades de la Legislatura se orientan hacia el objetivo de reafirmar su legitimidad. A ello apuntan en buena medida las modificaciones constitucionales de la Reforma Política de 1977, con mucho el acontecimiento de mayor significación durante el trienio. Su propósito de moderar los excesos del presidencialismo mediante el establecimiento de un más racional equilibrio de poderes, léase reforzamiento del Poder Legislativo, quedará, sin embargo, desvirtuada al someterse a los principios del modelo que se pretende atemperar.

De esta suerte, el afán de mejorar la supervisión legislativa sobre las finanzas públicas no logra materializarse. Contra él se erige la persistencia de importantes piezas del sistema político mexicano con indudables consecuencias sobre la vida parlamentaria.⁶⁵ Entre ellas destaca la tendencia a asegurar por sobre cualquier otro criterio, las decisiones del titular de la administración pública. De igual modo, a pesar los pronunciamientos de pluralidad que acompañan la trayectoria de la Reforma Política, los partidos minoritarios quedan una vez más excluidos de las instancias del control hacendario a cargo del

⁶⁵ El subsistema electoral es una de ellas al permitir con la orientación de sus sucesivas reformas la reproducción de un abrumador predominio del partido gubernamental en las Cámaras del Congreso. Y por esta vía también, la repetición de añejos hábitos en su dinámica interna.

cuerpo legislativo. Su participación en esta tarea, en consecuencia, es apenas marginal.⁶⁶

La actuación de la I Legislatura en este rubro muestra, no obstante, un matiz importante con respecto a experiencias anteriores. La exigencia de reordenar el manejo de los fondos públicos, junto con la de proyectar una mejor vigilancia legislativa sobre el destino de los mismos, hace que la información fluya a la Cámara en forma regular y abundante, lo que de inmediato repercute en la calidad de su inspección.⁶⁷

Como parte del ambiente creado por la Reforma, de igual modo los mecanismos de concertación al interior de la asamblea adoptan un formato más abierto y participativo. No sólo parece haber mejor

⁶⁶ D.D., 21 al 24 de octubre de 1977. Ante la propuesta del PPS de establecer mecanismos para supervisión regular de la Cámara de Diputados sobre la cuenta pública y el ejercicio del presupuesto federal, el PRI considera que tales demandas no caben puesto que las decisiones económicas no son materias sobre las cuales debe pronunciarse en exclusiva el Poder Legislativo. Adicionalmente, se señala, "estamos en un régimen que por producto de consenso nacional ha adoptado la forma de dominante presidencial". "No tratemos entonces, se concluye, de introducir por vía de una aparentemente inocua adición al dictamen, las bases de un régimen parlamentarista en México."

⁶⁷ Ello ocurre, se estima, hasta donde los arreglos del sistema político y la reconocida insuficiencia de recursos técnicos del organismo lo permiten. No obstante, en forma regular comienzan a llegar informes trimestrales de Hacienda sobre el crecimiento de la deuda externa, por ejemplo. Ver también comentarios de AN sobre los cambios en la presentación del dictamen de presupuesto y la ampliación de los canales de acceso de la oposición a la información correspondiente, D.D., 21 de diciembre de 1978.

disposición a las iniciativas de la oposición, sino que continuamente se hace mención al trabajo conjunto desarrollado en comisiones.⁶⁸

La función legislativa también se ve alentada mediante la frecuente introducción de precisiones, tanto de forma como de fondo, en los dictámenes, y más eventualmente, en la discusión del pleno. Dato que si bien no logra revertir el hecho de que casi todas las iniciativas aprobadas tenga como origen al Poder Ejecutivo, hace más equiparable la labor de la L Legislatura con respecto a la desempeñada en la actualidad por muchos parlamentos.⁶⁹

⁶⁸ Sorpresivamente, por ejemplo, se pone a consideración del pleno la aprobación de las fechas para la discusión de la cuenta pública, asunto generalmente bajo la custodia de la Gran Comisión. D.D., 17 de noviembre de 1977. La Gran Comisión, como dato curioso, está presidida por Rodolfo González Guevara, y en la presidencia de las comisiones del ramo hacendario y financiero destaca la presencia de Ifigenia Martínez Navarrete y Armando Labra. Junto a ellos trabaja también el diputado Víctor Manzanilla Schaffer, mismo que en diversas ocasiones muestra gran independencia de juicios frente a los de su fracción. Ver, D.D., 23 de octubre de 1978.

Por ilustrar un caso, ver, D.D., 20 de diciembre de 1978. Calidad de las reformas introducidas a la Ley Orgánica del DDF. Por otra parte, vale la pena recordar que los parlamentos que en la actualidad logran acaparar la tarea de dar vida a las iniciativas discutidas en su seno son bastante escasos. De más en más, esta labor ha sido asumida por los Ejecutivos. La excepción más conocida a esta regla es Estados Unidos, cuyo Congreso es de los pocos que cuentan con la organización y los medios necesarios para asumir en buena parte casi todas las etapas que cubre la tarea de dar vida a la ley.

El espíritu optimista y reformador que predomina en el trienio alcanza a todos los diputados, incluidos los de "la mayoría". La disciplina de partido se hace menos tensa, lo que estimula la presentación de proyectos destinados a la superación de antiguas deficiencias en el trabajo legislativo, o a la promoción de demandas particulares de distintos núcleos de la población.⁷⁰

Con este ánimo, la L Legislatura da entrada también a la creación de una comisión abocada a la introducción de un capítulo económico en la Carta Magna, a fin de amarrar en el futuro la estrategia del régimen en este campo. La dificultad de rebasar los límites del presidencialismo sobre el cuerpo legislativo hace, sin embargo, que el trienio termine sin que tal encargo, ni los múltiples intentos de rehabilitar la función legislativa

⁷⁰ Esta modificación registrada en la dinámica parlamentaria, conviene aclarar, se limita a la presentación de iniciativas, lo que no significa necesariamente que su aprobación final sea alcanzada. Da cuenta, sin embargo, de un mayor interés de los legisladores tanto en jugar un papel más protagónico en la vida política del país, como en mantenerse más pendientes de las necesidades de sus representados. A título personal, por ejemplo, un miembro de "la mayoría" presenta una iniciativa para ampliar los plazos de análisis de la cuenta pública y los presupuestos de ingresos y egresos, así como para extender a dos los períodos de sesiones del Congreso. D.D., 4 de octubre de 1977. De igual manera, el sector obrero del Revolucionario Institucional utiliza en diversas ocasiones la tribuna legislativa para hacer públicas las demandas de varios grupos de sus agremiados. Ver, D.D., 30 de diciembre de 1976 y 30 noviembre de 1978.

de la institución, puedan concluirse.⁷¹

Frente a tal obstáculo, inútiles son los esfuerzos de "la mayoría" por destacar el "ambiente de libertad" que existe en la asamblea. La frontera es clara, a pesar del espíritu de conciliación imbuído en la cámara por la Reforma Política. De ahí que regularmente reaparezca la tradicional censura de sus miembros hacia la oposición, ante el pronunciamiento de críticas incómodas a su partido o a la administración.⁷²

71 D.D., 24 de octubre de 1978. El proyecto es presentado por el diputado Víctor Manzanilla Schaffer. El 28 de diciembre se confirma la creación de una comisión plural con este propósito. (El nuevo capítulo económico de la Constitución es aprobado cinco años después, el 27 de diciembre de 1982, en media sesión legislativa de la Cámara de Diputados). Similar suspensión observa la iniciativa de la diputación de Tabasco del PRI para reformar el Art. 113 Constitucional para extender la responsabilidad de empleados públicos a cuatro años de finalizada su labor, D.D., 19 de diciembre de 1978. Por último, cabe destacar que el trabajo legislativo llevado a cabo en el seno de varias comisiones para actualizar el estatuto constitucional de las cooperativas, a pesar de haber sido aprobado por la asamblea, es sometido a nuevas reformas por la inconformidad de algunos funcionarios del Ejecutivo, D.D., 28 de septiembre de 1978.

Se les recuerda, principalmente a AN, que su situación es de "diputados de privilegio, puesto que los puestos que ocupan son por solidaridad del partido de la mayoría, más que por voluntad ciudadana". D.D., 19 de octubre de 1977. Igualmente se les critica por la comodidad de su condición de censores gubernamentales. Al respecto, se señala, "es fácil utilizar la tribuna para criticar la organización interior de un partido. Eso parece ser lícito a las minorías que después de todo no tienen la responsabilidad de las decisiones, por lo que demagógicamente en muchas ocasiones y sin responsabilidad plena en otras, vienen a proponer cosas que saben que no se van a aprobar". "Nosotros lo propusimos hace 25 años, dicen, y se olvidan de la responsabilidad política que tiene los partidos de sólo proponer lo que es viable social y políticamente".

Para neutralizar los juicios de "las minorías", igualmente se recurre al manejo sesgado de las normas de regulación interna. Diagnóstico que se corrobora con la expedición de la Ley Orgánica del Congreso General al detectarse claramente el interés de la fracción mayoritaria en preservar su predominio absoluto sobre la Cámara, mediante la consagración de una organización monopartidista sobre un organismo que se dice plural.⁷³

Conoce bien "la mayoría" la incomodidad que significa la presencia de partidos opositores en el recinto, especialmente panista.⁷⁴ En ella, vale la pena señalar, confluyen buena parte de los cuestionamientos dirigidos a la gestión gubernamental

⁷³ A juicio de los diputados de oposición que participan en el debate previo a su aprobación, se crean los grupos parlamentarios pero se persiste en el concepto tradicional de que los representantes se agrupan por entidades federativas, cuando en la actualidad es irrelevante si un diputado es de Tabasco o de Zacatecas comparado con su inserción dentro de una determinada corriente política. No se pretende negar a la mayoría, se agrega, pero si aumentar la participación de las fracciones minoritarias al disponer de una dirección colegiada y no unipartidista como la Gran Comisión. D.D., 15 de mayo de 1979.

⁷⁴ Ver D.D., 14 de septiembre de 1976, Protesta de AN por alusiones ofensivas a su partido, al calificarlo como "partido de la reacción". En su argumentación defiende sus posturas como oposición, a la cual caracteriza como "una condición conatural a la democracia", aunque, apunta, se sabe que esta cámara se muestra intolerante a cualquier voz que difiera de su pensamiento. A decir verdad, sin embargo, tampoco este partido se muestra muy comprensivo frente al apoyo regular de "la mayoría" a la política gubernamental. Situación común en la experiencia política de muchos países. La diferencia con el PRI, en todo caso, es la estructura autoritaria que muestra la organización y que impide la adopción de posturas acordadas por una base de miembros más amplia, desde luego, que el mero círculo de colaboradores cercano al Ejecutivo, caso del presidencialismo mexicano.

apoyados por importantes segmentos de la población.⁷⁵ Su crítica es particularmente aguda al inicio de la Legislatura en medio de los furros satanizadores con que termina el sexenio echeverrista.⁷⁶ Su discurso, empero, se irá moderando una vez que el nuevo Ejecutivo entre en funciones, y se conozcan las medidas de reconciliación y ajuste puestas en marcha por su gobierno.⁷⁷

A pesar de su reconocida firmeza en distintos temas, como su discrepancia con la intervención estatal en materia económica, las posturas panistas durante el trienio adoptan un tono desusadamente radical. Tal es el caso de algunos debates en los que sus demandas en favor de los trabajadores, parecen rebasar los argumentos de los partidos que se dicen a su izquierda, en especial el PPS, con el que mantiene una permanente polémica.⁷⁸

⁷⁵ Su argumentación se centra en la existencia y el manejo de las empresas paraestatales y la aplicación asignada a los recursos provenientes de la explotación petrolera. En este tema, por cierto, como en el de la amenaza de crecimiento descontrolado de la deuda externa va acompañado también de la fracción del PPS.

Ver D.D., 3 de septiembre de 1976, glosa al último informe de Luis Echeverría Álvarez.
D.D., 6 de septiembre de 1977. Glosa al primer informe de gobierno de José López Portillo. Intervención de AN en la que se le otorga al Ejecutivo el mérito de reconocer problemas antes agudados.

D.D., 30 dic 1976. AN vota en contra del dictamen de Presupuesto de Egresos por intermedio del diputado Garavito, quien sostiene en su argumentación que "el programa elaborado por el actual gobierno sigue siendo capitalista", y su partido pugna por "una sociedad participativa en las riquezas que no sea privilegio de una clase selecta, sino que los bienes de producción estén repartidos en el mayor número posible de mexicanos".

Entre ambas fracciones, no habrá nunca indicios de negociación. Más fácil será para el Popular Socialista coincidir con "la mayoría", e inclusive intentar una más sólida liga con sus diputados obreros en su lucha contra el empresariado y el imperialismo, eje central de sus alegatos como en trienios anteriores.⁷⁹

Por otra parte, la posición de los pepesistas con respecto a la política gubernamental, contrariamente a lo que por lo regular se piensa, no carece de muestras de independencia a lo largo del trienio. Tal es el hecho, por solo ilustrar un caso, de sus impugnaciones a diversos aspectos de la Reforma Política, pero también de las expresadas en algunos aspectos del rubro financiero y el educacional.⁸⁰

Menos autónoma es actitud la del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, por lo general en plena concordancia con la línea de la mayoría priista. De ahí que salvo raras excepciones, su voto sea siempre favorable a los proyectos gubernamentales y

⁷⁹ D.D., 3 de septiembre de 1976, llamado del PPS a los diputados obreros "para que se den cuenta de la necesidad de unidad entre los progresistas y fuerzas democráticas".

⁸⁰ D.D., diversas fechas octubre de 1977, discusión de las reformas constitucionales relativas al Senado y del DF, y 29 de noviembre de 1978, intervención del PPS para argumentar su voto en contra de la contratación de nuevos créditos por parte del Ejecutivo. Ver también en materia educacional D.D., 19 de diciembre de 1978.

que en materia de denuncias, solo se use la tribuna en una ocasión para dar cuenta de irregularidades electorales en contra de su organización.⁸¹

Durante la L Legislatura, según se observa, el discurso partidista no deja de registrar las consecuencias del tránsito sexenal. No obstante, también revela una línea de continuidad que desborda el lapso trianual marcado por la renovación de la Cámara. Ambos aspectos confluyen en la tarea de facilitar la reproducción del predominio presidencial sobre el quehacer parlamentario, independientemente de quien ostente la titularidad del puesto.

En estas condiciones, poco puede la opinión de los legisladores de "la mayoría", y más poco la representación de "las minorías" para contrapesar su fuerza. Paradójicamente, esta circunstancia también impedirá la incorporación de medidas efectivas tendientes a romper antiguas inercias en el trabajo de la institución, a pesar del ambiente de renovación que como corolario de la Reforma Política puesta en marcha durante el trienio predomina en el recinto legislativo.

⁸¹ D.D., 3 de septiembre de 1976, intervención del PARM en la glosa al último informe presidencial de LEA, pero también sus argumentos a favor de la Reforma Política de 1977, proyecto según la fracción que "propone enriquecer, asegurar, revitalizar y salvaguardar la democracia mexicana, D.D., 19 de octubre de 1977. La única ocasión en que vota en contra es en el dictamen de la Ley de Coordinación de Educación Superior, en que protesta por la presión ejercida en el debate por la consigna de sacar el asunto en 36 horas. D.D., 19 de diciembre de 1978.

8.5 Tablas y gráficas.

INDICADOR	76	77	78	TOT.LEG.	PROM/AÑO
Número de sesiones	45	58	56	159	53
Número de sesiones rutina	4	4	3	11	3.67
% de sesiones rutina	8.89	6.90	5.36	6.92	7.05
Duración prom/ses/min*	168	188	220		192
Asistencia prom/sesión**	197	184	169		183.33
% del total integrantes	83	79	75		79

* Duración promedio de las sesiones de la Legislatura, expresada en minutos.

** Asistencia promedio de las sesiones de la Legislatura.

(tabla 1)

INDICADOR	76	77	78	TOT.LEG.	PROM/AÑO
Núm. total de Iniciativas	34	50	50	123	28.67
Iniciat. Presidenciales	28	29	29	86	71.57
% del total de iniciativas	82.35	74.36	58	69.92	12.33
Iniciat. Legislativas	6	10	21	37	28.43
% del total de iniciativas	17.65	25.64	42	30.08	6.33
Iniciativas del PRI	4	4	11	19	14.67
% del total de iniciativas	11.76	10.26	22	15.45	53.02
% del total iniciat. Leg.	66.67	40	52.38	51.35	2.66
Dictaminadas	4	0	4	8	2.33
Aprobadas	3	0	4	7	6
Iniciativas de Oposición	2	6	10	18	13.76
% del total de iniciativas	5.88	15.38	20	14.63	46.98
% del total iniciat. Leg.	33.33	60	47.62	48.65	2.66
Dictaminadas	3	4	1	8	2.66
Aprobadas	0	1	1	2	2.33
Iniciativas del PAN	1	1	5	7	5.17
% del total de iniciativas	2.94	2.56	10	5.69	16.83
% del total iniciat. Leg.	16.67	10	23.81	18.92	38.89
% del total iniciat. Op.	50	16.67	50	38.89	3
Iniciativas del PPS	0	5	4	9	6.94
% del total de iniciativas	0	12.82	8	7.32	23.02
% del total iniciat. Leg.	0	50	19.05	24.32	41.11
% del total iniciat. Op.	0	83.33	40	50	2
Iniciativas del PARM	1	0	1	2	1.65
% del total de iniciativas	2.94	0	2	1.63	7.14
% del total iniciat. Leg.	16.67	0	4.76	5.41	20
% del total iniciat. Op.	50	0	10	11.11	

(tabla 2)

INDICADOR	76	77	78	TOT.LEG.	PROM/AÑO
Total inic. ref. constit.*	2	8	5	15	5
% de iniciativas totales	5.88	20.51	10	12.20	12.13
Inic. ref. constit. Ejec.**	1	3	2	6	2
% de las iniciat. Ejec.	3.57	10.34	6.90	6.98	6.94
% de las ini. ref. constit.	50	37.50	40	40	42.50
Inic. ref. constit. Legis.***	1	5	3	9	3
% de las iniciat. Leg.	16.67	50	14.29	24.32	26.98
% de las iniciat. constit.	50	62.50	60	60	57.50
Inic. ref. constit. del PRI	0	0	3	3	1
% de las iniciat. del PRI	0	0	27.27	15.79	9.09
% de las iniciat. constit.	0	0	60	20	20
Inic. ref. constit. Op.****	1	5	0	6	2
% de las iniciat. de Op.	50	83.33	0	33.33	44.44
% de las iniciat. constit.	50	62.50	0	40	37.50

* Total de iniciativas de reforma constitucional.

** Iniciativas de reforma constitucional presentadas por el Ejecutivo.

*** Iniciativas de reforma constitucional presentadas por la Legislatura.

**** Iniciativas de reforma constitucional presentadas por la oposición.

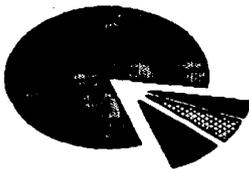
(tabla 3)

INTEGRACION DE LA I LEGISLATURA

(1976 - 1978)

- 303 -

237 diputados



■
■ PRI
■
■ PSD
■
■ PRM
■
■ PPS
■
■ PRD

(GRAFICA 1)

DISTRIBUCION ANUAL DE LAS INICIATIVAS DE LA I LEGISLATURA



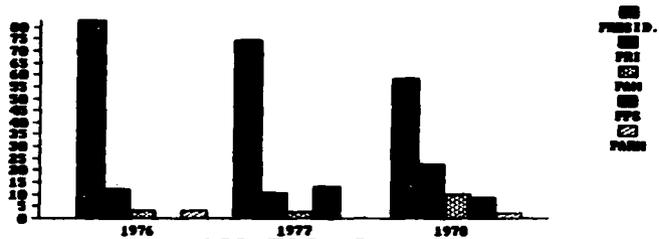
■
■ LEGIS.
■
■ PRESID.

(GRAFICA 2)

%

DISTRIBUCION POR ORIGEN DE LAS INICIATIVAS DE LA
I LEGISLATURA

%



(GRAFICA 3)

9. CONCLUSIONES: EL PAPEL DE LA LEGISLATURA EN EL SISTEMA POLITICO MEXICANO.

9.1 El presidencialismo como un fenómeno global.

Un recurso rescatado del arsenal de los principios liberales por la democracia moderna es la división de poderes. Con ella se pretende asegurar que los gobernantes se limiten a sí mismos como protección de la sociedad contra posibles abusos o excesos. En México, empero, la subordinación que la Legislatura exhibe frente al Ejecutivo se ha interpuesto claramente a la consecución de este objetivo. Las razones que median en ello son muchas y de diversa índole. Hay una, no obstante, que destaca por sobre las demás en importancia. Se trata de la relación que por el carácter autoritario del régimen político mexicano se establece entre el gobierno y el Congreso de la Unión a través del partido que controla la mayoría en sus dos cámaras.

Menoscabada la independencia de poderes que se reclama en los regímenes democráticos, nuestra Legislatura ha tenido graves dificultades para cumplir con sus atribuciones constitucionales. La elástica separación de poderes, normal en el gobierno parlamentario, en uno presidencial como el nuestro se ha traducido en la conformación de un Ejecutivo sin control ni equilibrio de ninguna clase. Por otra parte, mientras que en

aquél, la figura del partido opera como mecanismo para racionalizar el ejercicio del poder público al evitar su distanciamiento de las expectativas e intereses la sociedad, el presidencialismo mexicano carece también de este contrapeso.¹

A este cuadro hay que agregar además los efectos del esquema de intermediación corporativo sobre la representación política, factor de la mayor relevancia, toda vez que priva a la ciudadanía de cualquier control sobre sus autoridades, fundada su legitimidad en la eficacia de su desempeño y no en los resultados de un proceso democrático-electoral.² Cabe recordar aquí que el régimen autoritario mexicano sólo ha podido garantizar su permanencia en el poder con base en un pluralismo limitado, empeñado a toda costa en evitar la aparición de grupos de interés autónomos, o de partidos políticos con un sólido vínculo social, lo que no ha dejado de fijar claros límites a la participación política de la ciudadanía.

El presidencialismo que da sustento al sistema político mexicano constituye así un fenómeno global, explicable sólo por el excesivo poder concentrado por el Ejecutivo al haber desplazado

¹ En los gobiernos parlamentarios, los posibles resultados de los comicios presionan en forma permanente al partido, que a su vez garantiza que el gabinete responda a las expectativas del electorado a fin de asegurar su permanencia como mayoría parlamentaria.

² Esta práctica se hizo evidente durante el gobierno salinista, cuya legitimidad difícilmente pudo reclamar un sustento electoral. De ahí que ésta tuviera que ser construida una vez iniciada su gestión.

a otros organismos -tanto en la esfera pública como en la civil-, de sus funciones. De esta suerte, la doctrina liberal-democrática de la división de poderes, o la que corresponde a la representación política de la sociedad, se convierten en recursos fallidos en sus intenciones.

Atada a la lógica autoritaria del presidencialismo la intervención de nuestro Congreso en la actividad legislativa, campo que de suyo debería corresponderle, se ha visto reducida a ratificar para formalizar las decisiones del Ejecutivo. En consecuencia, la función reguladora o integrativa de la ley ha quedado neutralizada, decididos sus contenidos y alcances desde la burocracia gubernamental.

Mal se cumple así el compromiso parlamentario de representar los intereses de la ciudadanía frente a las autoridades, eje fundamental del credo democrático-liberal. Bajo la excesiva presencia del Ejecutivo, principal interlocutor del corporativismo estatal y de las organizaciones sociales de mayor peso en el país, la institución legislativa se ve desplazada de esta tarea. Si esto es así, ni que decir del control político y la supervisión hacendaria que este cuerpo debe desempeñar, acciones irrealizables debido en buena medida a la devota sujeción de "la mayoría" al gobierno.

9.2 Los datos y las cifras.

El lapso que cubre la reforma electoral de 1963 es sin duda una fase significativa del amplio ciclo político inaugurado en el país a partir de la Revolución Mexicana. Corresponde al primer paso para la liberalización del régimen mediante la introducción de ajustes en el proceso electoral y parlamentario.³ Su profundidad, sin embargo, es poco considerable, acorde a las demandas de una situación todavía preventiva en esencia, en la que el conflicto social ha comenzado ya a aflorar, pero aún está lejos de haber alcanzado un rango alarmante. El alcance de las medidas introducidas en esta oportunidad es así limitado, aunque descubre ya el potencial de ambos recursos --el electoral y el parlamentario-- para absorber las crecientes tensiones en la estructura social desatadas por la modernización y las limitaciones del esquema corporativo de intermediación política.

Desafortunadamente, la escasez de datos sobre el desempeño de la Cámara de Diputados no permite efectuar un estudio comparativo de carácter concluyente sobre los cambios operados en estos campos a partir de 1963. Este trabajo, por lo tanto, está

³ Por "liberalización" debe entenderse el proceso por el cual se redefinen los derechos contemplados en el credo liberal. En el plano colectivo, éste incluye la libertad de los grupos para expresar colectivamente sus discrepancias respecto a la política en curso sin hacerse acreedores a sanción, la apertura de los medios de comunicación, y la posibilidad de los ciudadanos para asociarse voluntariamente. Ver, O'Donnell, G., y Schmitter, P., TRANSICIONES DESDE UN GOBIERNO AUTORITARIO, V. 4., Argentina, Paidós, 1988, p. 20.

referido casi en forma exclusiva a dar cuenta de algunas tendencias generales marcadas en el comportamiento de las cinco Legislaturas que aquí se examinan.⁴

La integración de la Cámara de Diputados, único cuerpo destinado a la reforma, apenas registra alteraciones de importancia por la incorporación de los "diputados de partido" (tabla 1). El Partido Revolucionario Institucional, con mayoría en el recinto, conserva, aún después de la reforma electoral, una amplia representación superior al 80 por ciento de las curules. Su control, pues, sobre este cuerpo, se mantiene inalterable, toda vez que para lograr la aprobación de modificaciones constitucional o de leyes ordinarias, no está obligado a recurrir a ningún tipo de alianza (gráfica 1).

La asistencia, duración y número de sesiones, datos consignados en forma regular por el Diario de los Debates, figuran como algunos de los aspectos que podrían indicar la intensidad de las labores a cargo de la institución (tabla 2). Su comportamiento en el mediano plazo, no obstante, se resiste a ser utilizado con

⁴ Las conclusiones se basan, cabe recordar, en datos únicamente aproximativos como ya se advirtió al inicio de este trabajo. Por otra parte, antes de seguir adelante, conviene hacer una advertencia adicional sobre los problemas derivados del análisis cuantitativo, expuestos en ocasiones a interpretaciones arbitrarias que pueden llevar a conclusiones totalmente erróneas o por lo menos exageradas.

propósitos proyectivos por la contingencia que caracteriza a la dinámica parlamentaria, hecho que se comprueba al examinar su interrelación en el lapso estudiado (gráfica 2).

Observado cada uno de ellos de manera independiente, sin embargo, es posible confirmar una tendencia a la baja en la asistencia a las sesiones durante el tercer período de la Legislatura, situación que podría responder a diversas causas. Una probable, sería referir los efectos de la no reelección parlamentaria sobre el comportamiento de los legisladores, toda vez que éstos se ven compelidos a buscar una nueva colocación de trabajo cuando su cargo en la Cámara está próximo a concluir.

Con excepción de la XLVIII Legislatura, por otra parte, el primer año parece registrar el número de sesiones más bajo del trienio, con una ligera tendencia a reponerse en el segundo. El quehacer de los parlamentarios podría así presumirse más intenso, una vez repuestos de la novedad impuesta por sus nuevas responsabilidades.

En el rubro relativo a la duración de las sesiones, sin embargo, el conjunto exhibe un patrón de comportamiento altamente inestable, situación que corrobora la dificultad de describir con más detalle este aspecto de la dinámica parlamentaria. Para tratar de superar algunas de las limitaciones creadas por el manejo restringido de indicadores, en este estudio se incluye también el número de iniciativas expedidas en cada Legislatura

(tabla 3). Con ello se pretende ilustrar aspectos tales como la posibilidad de un trabajo legislativo precedido por el análisis y la discusión que supone este tipo de labor.

Desde esta perspectiva, la duración promedio de las sesiones relacionada con el número total de iniciativas expedidas en forma trianual, permite comprobar el comportamiento paralelo de ambos indicadores a lo largo de las cinco Legislaturas examinadas. En la gráfica 3 es posible observar que las variaciones en el tiempo consumido por la institución está en correspondencia directa con la cifra de proyectos legislativos presentados ante la asamblea, lo que se confirma al repetirse esta revisión sobre una base anual (gráfica 4).

Al hacer la misma operación entre el número de sesiones promedio por Legislatura y el número total de iniciativas, se produce una situación en parte similar (gráfica 5). La excepción aquí es la XLIX Legislatura, correspondiente a la segunda mitad de la administración echeverrista en la que, como ya se ha dicho con anterioridad, la cantidad de proyectos expedidos por el Ejecutivo aumentó en forma inédita, mientras que el número de sesiones se mantuvo estable. Este comportamiento irregular, confirma una vez más la dificultad de los legisladores de discutir a fondo los proyectos presentados a su consideración, según se asentó en otra parte de este trabajo.

Por último, al comparar este renglón con la asistencia promedio de los diputados durante el trienio se observa un fenómeno también parcialmente parecido. En esta oportunidad, sin embargo, la excepción es la I Legislatura, en la que, como ya se señaló, parte de la estrategia de la administración en curso para reforzar su legitimidad consistió en fortalecer el prestigio del Congreso de la Unión, mediante el recurso de atemperar la intervención del Ejecutivo en la función legislativa (gráfica 6). De ahí que la cantidad de proyectos presentados ante esa representación se haya visto restringida, manteniéndose estable sin embargo, la asistencia promedio a la sesiones. Hecho que permitiría suponer la atención de un mayor número de diputados en cada acción legislativa.

De la distribución por Legislatura de las iniciativas según su origen, se desprende la dinámica establecida en esta tarea entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en el lapso estudiado (tabla 3 nuevamente). A primera vista, según se puede apreciar en la gráfica 7, el comportamiento es bastante irregular. No obstante, en un análisis más detallado, se advierte que en cuatro de las cinco Legislaturas estudiadas, mientras el número de las iniciativas presidenciales tiende a bajar en el tercer período, las expedidas por los parlamentarios se mueven en sentido inverso (tabla 3a). La excepción en el caso de las expedidas por el Ejecutivo es la XLVIII Legislatura, singular, como ya se ha dicho, por la gran cantidad de reformas promovidas por su titular. En el caso de las parlamentarias, la anomalía se

registra en la XLVI Legislatura, después de haber repuntado en el segundo año el número de proyectos signados por los diputados como consecuencia de la reforma electoral de 1963 (gráfica 8).

En la tabla 4 se desglosan las iniciativas de origen parlamentario por Legislatura. En ella se incluyen las expedidas por el partido mayoritario y las de los partidos de oposición en forma individual. Del examen de la gráfica 9 se concluye que Acción Nacional ocupó el lugar más destacado en tres de las cinco Legislaturas examinadas, mientras que el Revolucionario Institucional lo sustituyó en este papel en las dos restantes. En la tabla 4a el recuento sigue una base anual, lo que permite establecer la tendencia del partido mayoritario a incrementar el número de sus iniciativas en el año que cierra la Legislatura, aunque en forma menos señalada, este comportamiento también se reproduce en las otras fracciones parlamentarias (gráfica 10).

Para terminar con este apartado, en la tabla 5 se presenta el número de las iniciativas de "la mayoría" y de la oposición dictaminadas durante las Legislaturas estudiadas. En ella, no se contempla el porcentaje correspondiente al total de las iniciativas que fueron objeto de este trámite, toda vez que para hacerlo sería necesario asegurar que las expedidas en una Legislatura corresponden a las dictaminadas en el mismo plazo, situación que, como ya se ha explicado, no siempre sucede. Empero, en la tabla se anotan ambas cifras para destacar la

distancia que las separa. En cambio, sí se refiere la proporción correspondiente a aquellas que habiendo sido dictaminadas, lo fueron en forma positiva, puesto que esto obligadamente presupone lo primero.

En la gráfica 11 se observa que aunque el número de las iniciativas priistas dictaminadas está muy lejos de coincidir con el de las expedidas, una vez que sus proyectos reciben este trámite, la aprobación es casi segura. En contraste, el hecho de que una iniciativa de la oposición sea dictaminada no garantiza igual suerte. Tal diferencia probablemente se explica por el hecho de que como resultado de las presiones de "las minorías" a cumplir con la ley en este punto, sus proyectos sean sujetos a este trámite en mayor frecuencia que los de "la mayoría", aunque sólo sea para ser desechados.

9.3 El desempeño de la Legislatura bajo los efectos de la reforma electoral de 1963.

La reforma electoral de 1963 buscó la introducción de correcciones en el sistema político mexicano con dos ejes orientados a reajustar su esquema de legitimación. Por un lado, intentó reparar los desajustes del corporativismo para encuadrar las demandas de los sectores incluidos en el partido oficial. Por el otro, trató de superar sus deficiencias para abarcar al conjunto de la sociedad, a la luz de las transformaciones en la

estructura social por los esfuerzos de modernización del país. En este sentido, puede decirse que se suministraron los mecanismos para asegurar un apoyo y un reconocimiento más amplio al orden político vigente.

En estas circunstancias, el expediente electoral y el parlamentario cobraron nuevo brío al ser incorporados como operativos para la solventación institucional de los conflictos sociales. Así, la oposición fue bienvenida en ambos escenarios: en el primero, mediante la introducción de la figura de los "diputados de partido"; en el segundo, con el reforzamiento de su intervención en todas las etapas del proceso legislativo. En los dos casos, sin embargo, se impuso como requisito ineludible que su actividad se subordinara a las reglas de juego previstas por el régimen con el fin de asegurar su permanencia en el poder.

Bajo esta luz, no obstante, la actitud de los priistas con respecto a "las minorías" se hizo más tolerante. Desafortunadamente, nunca al grado de reconocer su opinión en un nivel de calidad igual al de "la mayoría", y menos aún de apoyar sus proyectos legislativos. Ello, debido a su incapacidad para aceptar cualquier tipo de competencia, por la amenaza que pudiera significar para el funcionamiento autoritario del régimen. En efecto, todo cuestionamiento al corporativismo estatal, o a la extrema concentración de poder en manos del Ejecutivo por parte

de "las minorías" tuvo como respuesta de los legisladores priistas un rechazo apenas disimulado de la pluralidad contemplada en el modelo democrático-liberal.⁵

Con todo, el inicio de la liberalización del régimen durante la década de los sesenta -en un sentido de apertura con la esperanza de reducir la oposición o incluso de cooptarla- aceleró el tránsito hacia este esquema de legitimación por las cada vez más claras deficiencias del corporativismo.⁶ La agregación de demandas de las capas medias en el proceso político comenzó a cobrar fuerza. De ello da cuenta, por ejemplo, la introducción de los primeros controles al sector paraestatal, eje fundamental de sus reclamos en esta etapa por su virtual exclusión de todo

⁵ Según algunos autores, el corporativismo estatal es antiparlamentario por definición. En la medida en que constituye un sistema de presentación de intereses cuyos componentes son organizados de manera obligatoria y en ausencia de competencia, su funcionamiento se contrapone a las formas del modelo democrático-liberal-parlamentario, sustentado en el pluralismo y en asociaciones voluntarias, múltiples, competitivas y elásticas. Ver, Millan, R., "(Nec)corporativismo y gobernabilidad: vínculos discretos", en RELACIONES CORPORATIVAS EN UN PERIODO DE TRANSICION, op. cit., p. 45-46.

⁶ Paradojicamente, el proceso de liberalización, afirma Juan Linz en referencia a los regímenes autoritarios, reduce los incentivos para la participación en las instituciones del régimen y aumenta el espacio para poner a prueba sus límites de libertad y de poder. Ver del autor, "Totalitarismo y Autoritarismo", op. cit., p.12.

beneficio derivado del mismo.⁷ El progreso en esta dirección, sin embargo, fue limitado, una vez que la representación partidista destinada a atender tales reclamos era en extremo débil.

Al no ampliarse la oferta política ofrecida a la ciudadanía con la reforma electoral de 1963, la Legislatura apenas logró absorber los retos planteados al sistema por la progresiva diversificación social del país. Poco ayudó también el hecho de que dos de las tres organizaciones presentes en ambos foros representaran intereses básicamente ya cubiertos por la estructura corporativa del partido gubernamental. Ello explica en parte sus dificultades para obtener los índices mínimos de votación requerida por la legislación electoral, pero también su comportamiento posterior en el espacio parlamentario. En efecto, pocas veces se negó su apoyo a la política gubernamental, razón por la que su refrendo parlamentario corrió a cargo no solo de "la mayoría", sino también de los legisladores del PPS y del PARM.

⁷ El fortalecimiento de la intervención del Estado en la esfera económica, según ha sido señalado por diferentes autores, sirve fundamentalmente al interés de las grandes corporaciones, principales beneficiarias de esta práctica. Ver, por ejemplo, Kühnl, R. op. cit., pp. 94, 95. y Habermas, J. "Sobre el significado actual de la crisis. Problemas de legitimación en el capitalismo tardío", en LA RECONSTRUCCION DEL MATERIALISMO HISTORICO, Madrid, Ed. Taurus, 1986, p.275.

La diferencia, si acaso, entre las posturas de partido gubernamental y la organización fundada por Vicente Lombardo Toledano, consistió en el estatismo radical exigido por sus miembros en el transcurso de sus labores parlamentarias. En lo que respecta a los legisladores parristas, sus pronunciamientos en la tribuna camarl apenas lograron distinguirse de la ideología revolucionaria, sustento legitimador del régimen priista. Adicionalmente, su atención se concentró sólo en la promoción de los intereses del sector militar, por lo que no resulta exagerado afirmar que su intervención, como la del PPS, sólo contribuyó a refrendar la representación corporativa.

Bajo esta óptica, toda la responsabilidad de un cambio en sentido opuesto recayó en Acción Nacional, única organización capaz en ese momento de deslindar su actuación de este modelo, para acogerse a las formas democrático-liberales bajo una lógica más ciudadana que pluralista.⁸ Esto es así, toda vez que la estructura orgánica de la sociedad mexicana apenas denotaba la existencia de grupos de interés al margen del Estado.

⁸ La lógica de representación "ciudadana" corresponde a una etapa de organización de la sociedad capitalista previa al resurgimiento de asociaciones o grupos de interés. Después, la vertebración social adopta las formas pluralistas, basadas la acción colectiva. Ver Lanzaro, J.L., "El fin del siglo del corporativismo" y Robotnikof, N., "Corporativismo y democracia: una relación difícil", en RELACIONES CORPORATIVAS EN UN PERIODO DE TRANSICION, op. cit., pp. 33, 96-97.

Así, en el lapso que comprende este estudio, las explosiones sociales por lo general fluyeron al margen de los canales de integración política previstos por el sistema. Por si ello fuera poco, a esta deficiencia también hubo que agregar el creciente desprestigio de la institución presidencial debido a su incompetencia para garantizar el desarrollo económico del país. Tal situación puso de paso en duda su eficacia en el desempeño de las múltiples funciones por ella concentradas.

Para atender ambos retos, en la reforma electoral de 1977 se procedió a la incorporación de nuevas opciones en el abanico electoral y parlamentario. Asimismo, se reafirmó la división de poderes como un principio que era necesario rescatar para lograr un ejercicio más racional y ponderado de las labores gubernamentales. En este programa de ajustes, "la mayoría" jugó un papel clave. En efecto, a su cargo quedó la tarea de fortalecer la presencia de la Legislatura sin poner en peligro el predominio del régimen, ni revertir su relación con las otras instituciones del sistema, especialmente con el Ejecutivo.

Al éxito de tal empresa contribuyó sin duda que la intermediación política continuara aún descansando de manera primordial en el esquema vertical y autoritario del corporativismo estatal, mecanismo de control de importantes segmentos de la sociedad, como también de los diputados priístas. No sorprende así que la confrontación partidista apenas pudiera abrirse camino aún después de los ajustes incorporados en la arena electoral y

parlamentaria. Basta recordar que la lógica pluralista a la que ésta se halla referida contaba entonces con escaso peso en nuestro país, además de estar comprometida únicamente con la participación de los partidos oposición y sus votantes.

9.4 Perspectivas de la Legislatura en México.

Para evaluar el papel de nuestra Legislatura en el sistema político mexicano es necesario tener presente la naturaleza disimétrica de la estructura social sobre la que se monta el poder del Estado mexicano. De esta suerte, el arreglo institucional con que opera nuestro país, como cualquier otro en condiciones equivalentes, debe contar con dispositivos orientados a eludir el conflicto y a garantizar el reconocimiento y la aceptación social del orden político vigente.

Uno de esos dispositivos ha sido el corporativismo implantado en nuestro país como consecuencia del pacto constitutivo del Estado posrevolucionario. Este esquema de mediación y representación, empero, no ha sido el único al que nuestro sistema político ha recurrido para llevar a cabo esta tarea integradora. En este propósito han participado también, pero únicamente de manera secundaria, las instituciones propias del modelo liberal-democrático.

No obstante, a medida que la ineficiencia del esquema corporativo para afrontar la nueva complejidad social del país se hace más evidente, se abren nuevos espacios para el reforzamiento de las formas pluralistas. Dicho en otras palabras, la fórmula del estatismo orgánico a que se alude en el capítulo inicial de este trabajo, es cada vez más extraña al perfil que va adquiriendo el régimen autoritario mexicano. Prueba de ello es la importancia que desde los sesenta poco a poco han cobrado el proceso electoral y el parlamentario.

Marcada por los impulsos renovados del gobierno por lograr la modernización económica de México, la coyuntura actual plantea a nuestro sistema político un nuevo reto: el tránsito hacia prácticas capaces de atender las mutaciones operadas en la estructura social a lo largo de las últimas décadas. Problema arduo, sin duda, si se acepta como premisa que el presidencialismo mexicano únicamente puede ser comprendido como un fenómeno global. De ser así, ello significa que el arreglo institucional básico que ha operado en el país durante los últimos cincuenta años no puede ser modificado sin poner en grave peligro su supervivencia.

Imposible pretender, por tanto, dar por terminada la relación del régimen con el corporativismo sin privar al Ejecutivo del poder social asegurado por esta modalidad de intermediación política. De tratarse de una mutación a fondo en el sistema de partido de Estado, por otra parte, la institución presidencial seguramente

también vería socavada la gran capacidad de decisión que hasta ahora la ha caracterizado. De ahí la necesidad de mantener su vínculo con la organización que ha dominado el escenario electoral y de asegurar así la subordinación del resto del espectro partidista. De igual manera, el establecimiento de un nuevo equilibrio entre las instituciones que dan cuerpo a la estructura gubernamental -léase entre la Legislatura y la burocracia adherida a la administración pública- podría traducirse en algo más que una amenaza a su total control sobre la esfera política.

Bajo esta óptica se hacen perfectamente visibles los obstáculos del régimen para afianzar nuevas alianzas, más todavía cuando éstas se muestran resistentes a las antiguas condiciones de funcionamiento del esquema corporativo tradicional. Pero también su dificultad para asumir plenamente un pluralismo ilimitado o reglas para una competencia electoral sin sesgos, y aún para inagurar, si no un trato de igual a igual entre poderes, por lo menos un equilibrio más balanceado entre ellos.

No obstante, es claro que el arreglo institucional que da vida al ordenamiento institucional mexicano es cada vez menos satisfactorio para la sociedad. Las prácticas corporativas, por ejemplo, han perdido ya su antigua capacidad de integración política. Sin ser eliminadas todavía del todo, su lugar es ocupado por formas de representación pluralista.

Coincidentemente, mientras el lazo que une al partido mayoritario con el Estado se encuentra en crisis, los partidos de oposición fortalecen su presencia en los recintos parlamentarios.

De esta suerte, no parece descabellado pensar que de llevarse a cabo una transición exitosa hacia formas democráticas de poder, nuestro parlamento está llamado a adquirir en el futuro una preponderancia que hasta ahora el autoritarismo del régimen priista le ha negado. Esta afirmación no carece de interés, toda vez que en México aún están ausentes muchos de los valores que alimentaron la reafirmación de los parlamentos en el mundo moderno. Representación real de la ciudadanía en las decisiones que le afectan y control gubernamental mediante la separación de poderes son prácticas que todavía no han logrado arraigar plenamente en la vida política de los mexicanos.

Su nuevo perfil, empero, tendrá que pasar antes por varias rectificaciones. En primer lugar, habrá que recuperar para la institución la función legislativa, requisito imprescindible para dar fuerza y contenido al Estado de Derecho en nuestro país. Dicho en otras palabras, entregar las riendas de ese proceso a quienes legítimamente corresponde: los representantes de la ciudadanía. Para lograr esto será necesario poner coto a delegación de facultades legislativas al Ejecutivo, pero sobre todo, hacer efectivo el derecho de crítica y rectificación de los legisladores ante cualquier proyecto de ley, venga de donde

venga. Tal objetivo, dicho sea de paso una vez más, demanda no solo la reafirmación de la pluralidad parlamentaria, sino también la independencia de la fracción mayoritaria frente al gobierno.

En segundo término, es urgente establecer los cambios jurídicos necesarios para hacer vigente el control político encomendado al Congreso por nuestra Constitución. Para llevar a cabo esta encomienda, será necesaria la introducción de todas aquellas reformas demandadas para el restablecimiento de la separación de poderes y el afianzamiento de un nuevo equilibrio entre ellos. Revisar los instrumentos aprobados en 1917 relativos al sistema de responsabilidad política, insuficientes en la actualidad para hacer efectiva la obligación de los gobernantes de dar cuenta de sus actos.

Asimismo, es inaplazable la aplicación de ajustes legales tendientes a poner en marcha la fiscalización del órgano legislativo sobre los fondos públicos. Se trata de otorgar a la Legislatura el poder de la "bolsa", restringiendo las facultades discrecionales del Ejecutivo, lo que incluye sus atribuciones con respecto a la deuda pública.⁹

En igual sentido se reclama también aumentar y precisar las facultades de investigación de las comisiones de dictamen -limitadas en el presente a verificar el desempeño de organismos

⁹ Fix-Zamudio, op. cit., p.673.

descentralizados y empresas de participación estatal-, así como otros aspectos de su organización y funcionamiento. Este sería el caso, por ejemplo, de la regulación de las comparecencias de los funcionarios públicos ante las mismas.

Sin duda, el país entero espera medidas para someter la autoridad del Ejecutivo al control parlamentario. Empero, este paso deberá tener en consideración el contexto actual en que se desarrollan las relaciones políticas a nivel mundial. Si bien es cierto que la división de poderes conserva su validez jurídica, en la práctica cotidiana de no pocos países, la política generalmente se desarrolla en torno a un único centro decisorio. Esto es de hecho una situación común en los regímenes parlamentarios, pero también en muchos presidenciales. A la luz de esta realidad, contar con un sistema de controles y contrapesos se hace más apremiante que nunca, y en esta labor nuestra Legislatura juega un papel fundamental.

Para concluir, sólo cabe recordar que el objetivo fundamental de este trabajo fue recuperar una parte de la memoria histórica de nuestra Legislatura, interés bien fundado cuando la sociedad mexicana se encuentra incerta en un proceso de cambio político pendiente aún de aclarar sus metas. En estas circunstancias, el fortalecimiento de esta institución se vislumbra como un reto ineludible, aceptado el compromiso de contribuir con ello al avance democrático de nuestro país.

9.5 Tablas y gráficas.

INTEGRACION DE LA LEGISLATURA EN EL LAPSO ESTUDIADO.

LEGISLATURA	XLV	XLVI	XLVII	XLVIII	XLIX	L
PRI	96.00	83.25	82.93	83.4	81.74	83.12
PAN	2.80	9.57	9.76	9.43	10.87	8.44
PPS	0.05	4.78	4.88	4.72	4.35	5.06
PARM	0.00	2.39	2.44	2.36	3.04	3.38

(Fuente para la elaboración de las tablas: Centro de Información Legislativa de la H. Cámara de Diputados; D.D. en las fechas que corresponden al Colegio Electoral de cada Legislatura.)

(tabla 1)

INDICADORES POR LEGISLATURA EN EL LAPSO ESTUDIADO

LEGISLATURA	XLVI	XLVII	XLVIII	XLIX	L
ASISTENCIA	162.33	148.67	168.33	170.67	183.33
DURACION	160.67	138.67	168.67	195.33	192.00
NUM. SESIONES	39.67	30.67	59.66	42.00	53.00
NUM. SES. RUTINA	7.00	7.33	4.33	2.67	3.67

* La cifra base general es el promedio anual de la Legislatura. El num. de sesiones incluye los periodos extraordinarios.

(tabla 2)

INDICADORES POR AÑO EN EL LAPSO ESTUDIADO

AÑO	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78
ASIST	163	166	158	159	149	138	181	164	160	179	170	163	197	184	169
DURAC	165	173	144	134	127	155	178	144	184	153	221	212	168	188	220
SESIONES	36	44	31	29	32	42	68	58	53	35	48	43	45	58	56

(tabla 2a)

DISTRIBUCION POR LEGISLATURA DE LAS INICIATIVAS TOTALES

LEGISLATURA	XLVI	XLVII	XLVIII	XLIX	L
PRESIDENCIAL	44	39	97	106	86
LEGISLATIVO	58	37	21	35	37
TOTAL	102	76	118	141	123

(tabla 3)

DISTRIBUCION ANUAL DE INICIATIVAS SEGUN SU ORIGEN EN EL LAPSO ESTUDIADO.

AÑO	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78
PRES.	8	18	18	15	13	11	31	30	36	16	52	38	28	29	29
LEGIS.	8	30	20	4	13	20	3	4	14	8	10	17	6	10	21
TOTAL	16	48	38	19	26	31	34	34	50	24	62	55	34	39	50

(tabla 3a)

DISTRIBUCION POR LEGISLATURA DE INICIATIVAS PARTIDISTAS

LEGISLATURA	XLVI	XLVII	XLVIII	XLI	L
PRI	14	16	8	14	19
PAN	31	15	12	18	7
PPS	13	5	1	2	9
PARM	0	1	0	1	2
TOTAL	58	37	21	35	37

(tabla 4)

DISTRIBUCION POR AÑO DE INICIATIVAS PARTIDISTAS EN EL LAPSO ESTUDIADO

AÑO	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78
PRI	2	5	7	1	5	10	2	2	4	5	3	6	4	4	11
PAN	3	18	10	3	8	4	1	2	9	3	7	8	1	1	5
PPS	3	7	3	0	0	5	0	0	1	0	0	2	0	5	4
PARM	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1

(tabla 4a)

**DISTRIBUCION POR LEGISLATURA DE LAS INICIATIVAS DICTAMINADAS DEL
PRI Y DE LA OPOSICION**

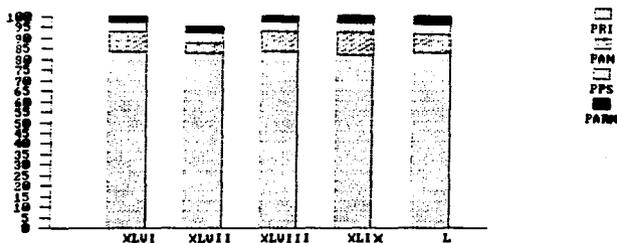
INDICADOR	XLVI	XLVII	XLVIII	XLIX	L	TOTAL
Iniciativas del PRI	14	16	8	14	19	71
Dictaminadas/PRI	6	4	2	7	8	27
Aprobadas/PRI	5	4	2	6	7	24
% de las dictaminadas*	83.33	100	100	85.71	87.50	88.89
Inic. de Oposición	44	21	13	21	18	117
Dictaminadas/Opos.	18	4	0	8	8	38
Aprobadas/Oposición	4	4	0	3	2	13
% de las dictaminadas**	22.22	100		37.50	25	34.21

* Porcentaje de las iniciativas dictaminadas en forma positiva del PRI.

** Porcentaje de las iniciativas dictaminadas en forma positiva de conjunto de la Oposición.

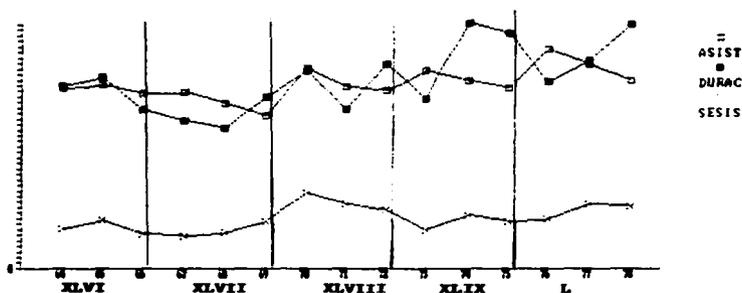
(tabla 5)

INTEGRACION DE LAS LEGISLATURAS EN EL LAPSO ESTUDIADO



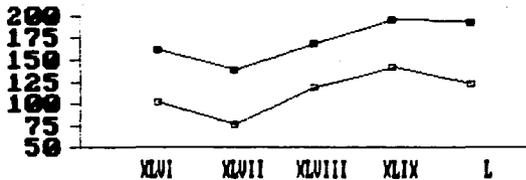
(GRAFICA 1)

INDICADORES DE INTENSIDAD DE LA LABOR PARLAMENTARIA EN EL LAPSO ESTUDIADO



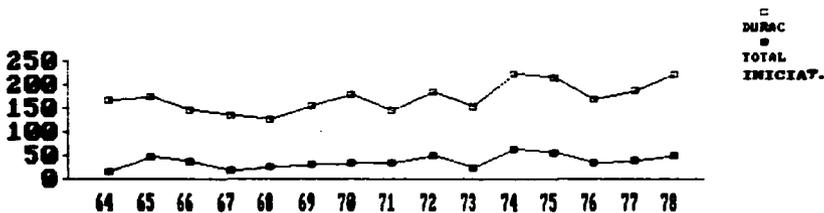
(GRAFICA 2)

RELACION DE INDICADORES DE INTENSIDAD (1)



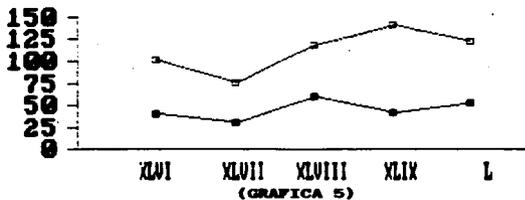
(GRAFICA 3)

RELACION DE INDICADORES DE INTENSIDAD EN BASE ANUAL (1A.)



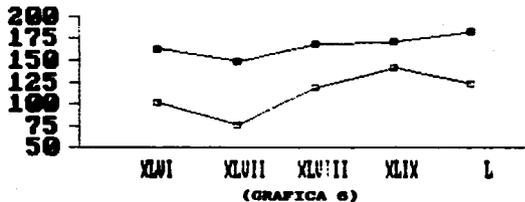
(GRAFICA 4)

RELACION DE INDICADORES DE INTENSIDAD (2)



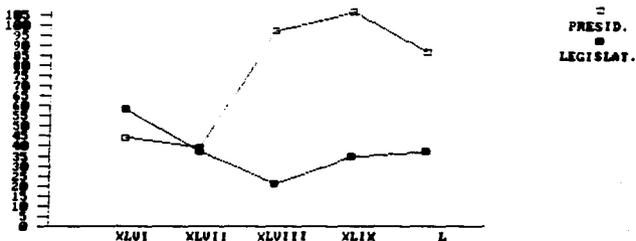
=
INIC.
●
N/SES.

RELACION DE INDICADORES DE INTENSIDAD (3)



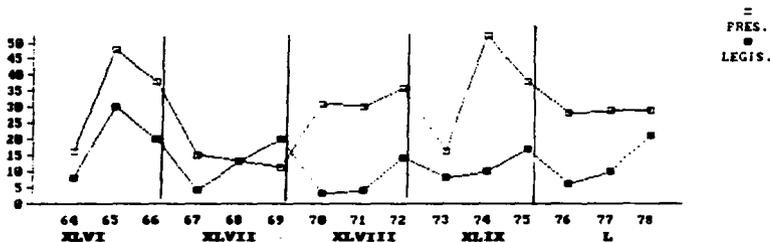
=
INIC.
●
ASIST.

DISTRIBUCION DE INICIATIVAS POR LEGISLATURA EN EL LAPSO ESTUDIADO



(GRAFICA 7)

DISTRIBUCION DE INICIATIVAS SOBRE BASE ANUAL EN EL LAPSO ESTUDIADO

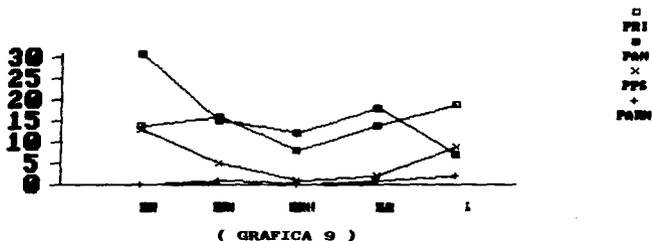


(GRAFICA 8)

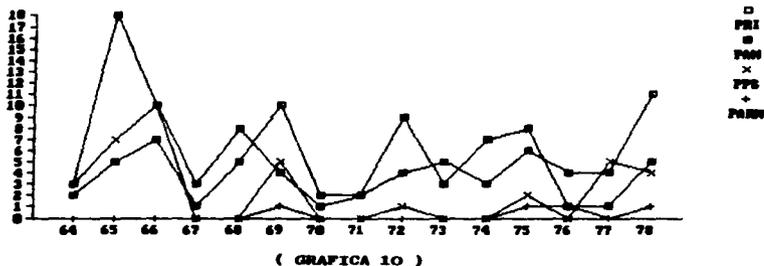
**DISTRIBUCION DE LAS INICIATIVAS DICTAMINADAS FAVORABLEMENTE
EN EL LAPSO ESTUDIADO**



DISTRIBUCION DE LAS INICIATIVAS PARLAMENTARIAS POR PARTIDO
EN LAS LEGISLATURAS ESTUDIADAS



DISTRIBUCION DE LAS INICIATIVAS PARLAMENTARIAS POR PARTIDO
SOBRE UNA BASE ANUAL EN EL LAPSO ESTUDIADO



9. BIBLIOGRAFIA

- Autores varios, LA CONSTITUCION COMENTADA, México, UNAM, 1985.
- Aguilar Camín, H., y Mayer, L., A LA SOMBRA DE LA REVOLUCION MEXICANA, México, Cal y Arena, 1991.
- Aguilar Camín, H., "Las Leyes", en CUADERNOS DE NEXOS, México, Num. 61, agosto 1993.
- Almond, G., THE POLITICS OF THE DEVELOPING AREAS, E. U., Prentice Hall Inc., 1974.
- Arispe, L., "El nuevo oficio político del ciudadano y del presidente", en NEXOS, México, Num. 118, agosto de 1993.
- Barquín, M., "El control parlamentario", en REVISTA MEXICANA DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS, México, Cámara de Diputados, Inst. de Invest. Legislat., enero-abril de 1991.
- Bejar, L., "La gestoría en la actividad parlamentaria", en CRONICA LEGISLATIVA, México, Num. 5, Cámara de Diputados, septiembre-noviembre de 1992.
- Bejar, L., ELITISMO PARLAMENTARIO, México, Tesis de maestría, s/p, UNAM, FCPS, febrero de 1986.
- Bejar, L., "La Modernización del Congreso de la Unión", en ESTUDIOS POLITICOS, tercera época, No.4, México, UNAM-FCPyS, octubre-diciembre de 1990.
- Blondel, J., COMPARATIVE LEGISLATURES, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1973.
- Birnbaum, P., LA ESTRUCTURA DE PODER EN LOS ESTADOS UNIDOS, Argentina, Ed. Eudeba, 1972.
- Burke, E., "El discurso a los electores de Bristol", en TEXTOS POLITICOS, México, FCE., 1984.
- Carr, B., EL MOVIMIENTO OBRERO Y LA POLITICA EN MEXICO, 1910-1929, México, ERA, 1981.
- Camargo, P.P., REELECCION PRESIDENCIAL Y REELECCION PARLAMENTARIA EN AMERICA Y EN MEXICO, México, UNAM, 1965.
- Carpizo, Jorge, EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO, México, Siglo XXI, 1979.
- Cordera, R., ESTADO Y SUBDESARROLLO, México, Tesis de Licenciatura, UNAM, Facultad de Economía, 1975.
- Cruz, M., LA EVOLUCION DEL PARLAMENTARISMO EN INGLATERRA, México, Imprenta Franco-Mexicana, 1918.

- Chardenagor, A., RAZON DE SER DEL PARLAMENTO, México, LI Legislatura, Cámara de Diputados, 1981.
- Danel, F., "La reforma del Estado", en Cordera, R., Trejo, R., y Vega, J.E., (compil.) EL RETO DEMOCRATICO, México, S.XXI, 1988.
- De la Barreda, S., "El Poder Judicial y la democracia en México", en Cordera, R., Trejo, R., y Vega, J.E., (compil.) EL RETO DEMOCRATICO, México, S.XXI, 1988.
- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE, 1916-1917, tomos I y II, México, INEHRM, 1985.
- Duverger, M., INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL, Barcelona, Ed. Ariel, 1986.
- Dulles, J.F., AYER EN MEXICO, México, FCE, 1977.
- Easton, D., POLITICA MODERNA, UN ESTUDIO SOBRE LA SITUACION DE LA CIENCIA POLITICA, México, Ed. Letras, 1968.
- Easton, D., ESQUEMA PARA EL ANALISIS POLITICO, Buenos Aires, Ed. Amorroto, 1982.
- EXAMEN DE LA SITUACION ECONOMICA DE MEXICO 1925-1976, México, Ed. Jus, 1978.
- Fernández Christlieb, P., y Bejar, L., "La década de los sesenta", en LA EVOLUCION DEL ESTADO MEXICANO, tomo III, México, Ed. El Caballito, 1986.
- Fernández Christlieb, F., ¿Cabe la democracia en la televisión de hoy?", en Cordera, R., Trejo, R., y Vega, J.E., (compil.) EL RETO DEMOCRATICO, México, S.XXI, 1988.
- Fix-Zamudio, H., "La función actual del Poder Legislativo", en EL PODER LEGISLATIVO EN LA ACTUALIDAD, México, Cámara de Diputados, LU Legislatura-UNAM, 1994.
- Fossaert, R., LA SOCIETE, tomo 3, "Les appareils", Paris, Ed. Seuil, 1978.
- Foucault, M., LA VOLUNTAD DE SABER, Paris, Gallimard, 1976.
- García-Pelayo, M., EL ESTADO DE PARTIDOS, Madrid, Alianza Ed., 1986.
- Garrido, L.J., EL PARTIDO DE LA REVOLUCION INSTITUCIONALIZADA, México, S. XXI, 1982.
- Giménez, G., PODER, ESTADO Y DISCURSO, México, Instit. de Invest. Jurídicas, UNAM, 1981.

González C., P., Florescano, E., (coord.) MEXICO, HOY, México, S.XXI, 1979.

González C., P., EL ESTADO Y LOS PARTIDOS EN MEXICO, México, Ed. ERA, 1986.

Gutelman, M., CAPITALISMO Y REFORMA AGRARIA EN MEXICO, México, Ed. ERA, 1977.

Gutiérrez, Espídola, J.L., "La prensa y el futuro de la democracia", en Cordera, R., Trejo, R., y Vega, J.E., (compil.) EL RETO DEMOCRATICO, México, S.XXI, 1988.

Gutiérrez, Salazar, S., "La dinámica legislativa", en POLITICA Y PROCESO LEGISLATIVOS, México, LII Legislatura, Cámara de Senadores, Porrúa-UNAM, 1985.

Guzmán, L., "El sistema de dos cámaras y sus consecuencias", en ESTUDIOS PARLAMENTARIOS, México, Núm. 2., Centro de Estudios Parlamentarios, Cambio XXI Fundación Mexicana, A.C., agosto-noviembre de 1992.

Hansen, Roger D., LA POLITICA DEL DESARROLLO MEXICANO, México, S.XXI, 1976.

Hauriou, A., DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS, Barcelona, Ed. Ariel, 1980.

Hernández Ch., A., "La mecánica cardenista", en HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA, México, Colegio de México, 1979.

Habermas, J., "Problemas de legitimación del Estado moderno", en LA RECONSTRUCCION DEL MATERIALISMO HISTORICO, Madrid, Ed. Taurus, 1986.

Huntington, S., EL ORDEN POLITICO EN LAS SOCIEDADES EN CAMBIO, Argentina, Ed. Paidós, 1991.

"Iniciativa para implantar el sistema parlamentario en México", en ESTUDIOS PARLAMENTARIOS, México, Núm. 2., Centro de Estudios Parlamentarios, Cambio XXI Fundación Mexicana, A.C., agosto-noviembre de 1992.

Kühnl, R., LIBERALISMO Y FACISMO, DOS FORMAS DE DOMINIO BURGUES, Barcelona, Libros de Confrontación, 1978.

Lajoux, A., LOS ORIGENES DEL PARTIDO UNICO EN MEXICO, México, UNAM, 1981.

La Palombara, Joseph., POLITICS WITHIN NATIONS, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, inc., 1974.

León, S., y Pérez, G., DE FUERZAS Y PARTIDOS POLITICOS, México, Plaza y Valdez, 1988.

- Linz, J., LA QUIEBRA DE LAS DEMOCRACIAS, Madrid, Ed. Alianza, 19..
- Linz, J., "Totalitarian and Authoritarian Regimes, en Greenstein, F., y Polsby, N., HANDBOOK OF POLITICAL SCIENCE, V. 3., Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Co., 1975.
- Linz, J., "Totalitarismo y autoritarismo", en EL FINANCIERO, México, 14 de enero de 1994.
- Loeza, S., "Los hermanos enemigos", en SOCIEDAD, DESARROLLO Y SISTEMA POLITICO EN MEXICO, México, UNAM, 1989.
- Loeza, S., "La incertidumbre política mexicana", en NEXOS, México, Núm. 186, junio de 1993.
- Loeza, S., "Nacionalismo y democracia en México, en Cordera, R., Trejo, R., y Vega, J.E., (compil.) EL RETO DEMOCRATICO, México, S.XXI, 1988.
- Loewenstein, K., TEORIA DE LA CONSTITUCION, Barcelona, Ed. Ariel, 1976.
- López Cámara, F., EL DESAFIO DE LAS CLASES MEDIAS, México, Ed. Motiz, 1975.
- Loyola, R., "Portes Gil: una elección conciliadora", en Martínez Assad, C., (compil.) LA SUCESION PRESIDENCIAL EN MEXICO, México, Nueva Imagen, 1981.
- Mac Gregor, J., LA XXVI LEGISLATURA; UN EPISODIO EN LA HISTORIA LEGISLATIVA DE MEXICO, México, Cámara de Diputados, Inst. de Invest. Legislat., 1983.
- Macpherson, C.B., LA DEMOCRACIA LIBERAL Y SU EPOCA, Madrid, Alianza Ed., 1982.
- Martínez Baez, A., "La dinámica legislativa: el período ordinario de sesiones y la Comisión Permanente", en POLITICA Y PROCESO LEGISLATIVOS, México, LII Legislatura, Cámara de Senadores, Porrúa-UNAM, 1985.
- Medín, T., EL MINIMATO PRESIDENCIAL, HISTORIA POLITICA DEL MAXIMATO, México, ERA, 1982.
- Meizel, J., EL MITO DE LA CLASE GOBERNANTE, Buenos Aires, Ed. Amorrortu, 1975.
- Meyer, L., "Los inicios de la institucionalización", en HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA, tomo 12, México, Colegio de México, 1979.

Meyer, L., "Veinticinco años de política en México", en COMERCIO EXTERIOR, México, Vol. 25, Núm. 12, diciembre de 1975.

Millán, R., "(Neo)corporativismo y gobernabilidad", en Luna, M., y Pozas, R., (compil.) RELACIONES CORPORATIVAS EN UN PERIODO DE TRANSICION, México, Inst. de Invest. Sociales, UNAM, 1992.

Mirón, R.M., y Pérez, G., LOPEZ PORTILLO, AUGE Y CRISIS DE UN SEXENIO, México, Plaza y Valdez, 1988.

Molinar Horcasitas, J., EL TIEMPO DE LA LEGITIMIDAD, México, Cal y Arena, 1991.

Moya, C., SOCIOLOGOS Y SOCIOLOGIA, México, S. XXI, 1970.

Ochoa Campos, M., (comp.), DERECHO LEGISLATIVO MEXICANO, México, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cam. de Diputados, 1973.

O'Donnell, G., y Schmitter, P., TRANSICIONES DESDE UN GOBIERNO AUTORITARIO, V. 4, Argentina, Paidós, 1988.

Offe, K., "La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad" en EL ESTADO EN EL CAPITALISMO CONTEMPORANEO, México, S. XXI, 1988.

Orozco, J.L., LA PEQUEÑA CIENCIA, México, FCE, 1978.

Orozco H., J.J., "La Legislatura y sus funciones de control", en POLITICA Y PROCESO LEGISLATIVOS, México, LII Legislatura, Cámara de Senadores, Porrúa-UNAM, 1985.

Pradilla, E., (compil.), ENSAYOS SOBRE EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN AMERICA LATINA, México, UAM, 1982.

Poulantzas, N., ESTADO, PODER Y SOCIALISMO, Madrid, S.XXI, 1980.

Ruiz Massieu, F., "Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión", en POLITICA Y PROCESO LEGISLATIVOS, México, LII Legislatura, Cámara de Senadores, Porrúa-UNAM, 1985.

Robotnikof, N., "Corporativismo y democracia: una relación difícil", en Luna, M., y Pozas, R., (compil.) RELACIONES CORPORATIVAS EN UN PERIODO DE TRANSICION, México, Inst. de Invest. Sociales, UNAM, 1992.

Sánchez Bringas, E., "La dinámica legislativa", en POLITICA Y PROCESO LEGISLATIVOS, México, LII Legislatura, Cámara de Senadores, Porrúa-UNAM, 1985.

Sartori, G., PARTIDOS Y SISTEMAS DE PARTIDOS, MARCO PARA UN ANALISIS, V. 1., Madrid, Alianza, 1987.

Sayeg-Helu, J., EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO, México, Ed. Mex. Unidos, 1983.

Schmitter, P., "Corporatismo (corporativismo)", en Luna, M., y Pozas, P., (Compil.) RELACIONES CORPORATIVAS EN UN PERIODO DE TRANSICIÓN, México, Inst. de Invest. Sociales, UNAM, 1992.

Tena Ramírez, F., DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, México, Ed. Porrúa, 1985.

Wilson, W., "Congressional Government", en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, México, INAP, Núm. 42, abril-junio, 1980.

Wheare, K. C., LAS CONSTITUCIONES MODERNAS, Barcelona, Ed. Labor, 1975.

Wheare, K.C., LEGISLATURAS, México, Cam. de Dip. LI Legislatura, 1981.

Woldenberg, J., y Huacuja, M., "El sexenio de Luis Echeverría", en LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO MEXICANO, tomo III, México, Ed. El Caballito, 1986.

Woldenberg, J., y Huacuja, M., ESTADO Y LUCHA POLÍTICA EN EL MEXICO ACTUAL, México, El Caballito, 1991.