

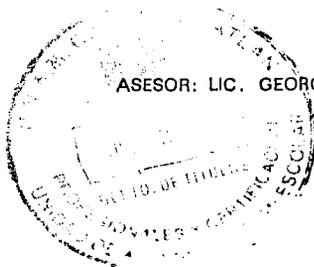


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"**

**LA PROFESIONALIZACION DEL LEGISLADOR EN  
MEXICO COMO VIA PARA FORTALECER AL PODER  
LEGISLATIVO Y CONTROLAR AL PODER EJECUTIVO.**

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A  
MARIO CUAPIO BAÑUELOS**



ASESOR: LIC. GEORGINA VILAFRANCA LOPEZ

JULIO DE 2002

**TEJIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## DEDICATORIAS

### **A MIS PADRES:**

**Máximo y María del Consuelo**

**Por su ejemplo, comprensión,  
amor y apoyo incondicional.**

### **A MIS HERMANOS:**

**Raúl, Rubén y Leticia.**

**Por su amor y apoyo  
incondicional**

### **A MIS SOBRINOS:**

**Brenda, Mariana y Omar.**

**Por su amor y confianza.**

**A la Lic. Georgina Villafranca López.  
Por su paciencia, interés e invaluable asesoría  
para la realización de éste trabajo.**

**A: Mtro. Silvestre Cortés Guzmán.  
Mtro. Ernesto González Tenorio.  
Mtro. Juan José Sanabria López.  
Lic. Ofelia Alvarado.**

**Por su apoyo y aportaciones para la  
realización de este trabajo.**

La profesionalización del legislador en México: Una vía para fortalecer al Poder Legislativo y controlar al poder Ejecutivo.

Índice

Introducción .....	3
Capítulo I. El Estado y la división de poderes. ....	13
1.1 El Estado y sus funciones. ....	13
1.2 La División de Poderes .....	18
1.2.1 La teoría según los clásicos. ....	18
1.2.2 La división de poderes en México. ....	22
1.3 Las Formas de Gobierno .....	26
1.3.1 El Sistema presidencial. ....	27
1.3.2 Los Sistemas parlamentarios. ....	29
1.3.3 El Sistema Semipresidencial.....	35
1.4 El Sistema de partidos y Sistemas electorales .....	38
1.4.1 Sistemas de partidos .....	38
1.4.2 Sistemas electorales .....	46
Capítulo II. La supremacía del Poder Ejecutivo en México. ....	53
2.1 El sistema presidencial mexicano y su evolución. ....	53
2.1.1 Las facultades constitucionales del poder ejecutivo .....	56
2.1.2 Las reformas constitucionales 1812 – 1933 .....	59
2.1.3 Las facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo. ....	68
2.2 El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. ....	73
2.2.1 Configuración estructural del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos .....	74
2.2.2 El ejercicio de las facultades legislativas .....	77
2.2.3 La relación con el Poder Ejecutivo.....	80

Capítulo III. Hacia la profesionalización del Legislador mexicano. ....	83
3.1 Antecedentes históricos de la función pública en México .....	83
3.2 Servicio Civil de Carrera. ....	94
3.3 La profesionalización del legislador. ....	96
3.3.1 La reelección inmediata. ....	103
3.3.2 Apoyos para el trabajo legislativo. ....	110
3.4 La posición de las principales fuerzas políticas. ....	112
3.4.1 Partido Revolucionario Institucional (P.R.I) .....	114
3.4.2 Partido Acción Nacional (P.A.N.) .....	117
3.4.3 Partido de la Revolución Democrática (P.R.D.) .....	118
3.4.4 Partido Verde Ecologista Mexicano (P.V.E.M.).....	122
3.4.5 Partido del Trabajo (P.T.) .....	123
3.5 La experiencia internacional. ....	125
3.5.1 Estados Unidos de Norteamérica. ....	125
3.5.2 Francia. ....	130
3.5.3 Gran Bretaña. ....	133
Capítulo IV. Ventajas de la construcción de una nueva relación Ejecutivo y Legislativo en México. ....	137
4.1 Garantizar la gobernabilidad en México.....	137
4.2 La consolidación del proceso democrático en México.....	140
4.3 Poder legislativo y desarrollo .....	147
Conclusión. ....	150
Bibliografía.....	162

## INTRODUCCION

La pluralidad democrática, iniciada con las elecciones federales de 1997, seguida por las elecciones federales del 2000, ha traído un nuevo marco para las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México, por ello el funcionamiento del Congreso de la Unión tienen que adaptarse a las nuevas circunstancias. Esta nueva situación hace necesario fortalecer el papel del Poder Legislativo.

Hasta épocas recientes el Poder Legislativo no ha cumplido con la función de sobrepeso para la que fue diseñado, en la historia reciente de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en México, el Ejecutivo no había encontrado ningún obstáculo para integrar bancadas mayoritarias, cohesivas y disciplinadas, que le permitían aprobar su programa legislativo. Un conjunto de factores institucionales hicieron posible que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuviera el control de la mayoría absoluta y calificada en las dos Cámaras del Congreso, imponiendo un gobierno discrecional que impidió se cumpliera el mecanismo de pesos y contrapesos previsto por la Constitución. En los hechos desde 1934 y hasta 1997, los presidentes mexicanos disfrutaron de enormes poderes legislativos, ya que sus proyectos e iniciativas de ley tradicionalmente fueron aprobados sin modificaciones de importancia. Éstas atribuciones se ejercieron únicamente a iniciativa e instrucción del Ejecutivo, sin embargo, los resultados de las elecciones democráticas de 1997 y del 2000, asignan al Congreso un papel relevante para consolidar el proceso democrático, el papel tradicional del legislador ha cambiado ahora le exige una formación profesional.

El poder Legislativo no era un órgano políticamente independiente y autónomo dentro del sistema político (aunque está en vías de independizarse). La mayoría de sus miembros han pertenecido al PRI y votaban según la disciplina de partido aceptando sin reticencias las políticas del Ejecutivo. Además, no existe la posibilidad de hacer una carrera política legislativa, que dé independencia a los legisladores respecto de sus partidos y del Ejecutivo, lo que impide que haya un incentivo para que se vuelvan verdaderamente representativos.

El establecimiento de una verdadera carrera legislativa contribuirá a que el Congreso de la Unión fortalezca su presencia y sea parte fundamental en el proceso de gobernabilidad que el país requiere fortalecer. Esta necesidad ha sido planteada en la Cámara de Diputados, algunos de ellos proponen la modificación al artículo 59 Constitucional que prohíbe la reelección inmediata de Senadores y Diputados. La reelección inmediata es planteada como la vía mas importante para desarrollar una carrera legislativa.

Abordar el problema de la falta de un equilibrio real de poderes en México, donde el Ejecutivo, siempre ha mantenido su mando sobre sus contrapartes del Legislativo y del Judicial, con el consecuente culto a la figura del presidente que ha desembocado en el presidencialismo, el cual ha frenado al desarrollo democrático del país.

Ante la importancia de la actual conformación política de México, derivada de las recientes elecciones del 2 de julio del 2000, donde tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo sufrieron importantes cambios en su conformación, situación que propiciará fuertes pugnas que pudieran desembocar en una ingobernabilidad o parálisis gubernamental. Es el momento de cumplir con la división de poderes, fortaleciendo al Poder Legislativo. Para que cumplan con sus atribuciones y dejen de ser espectadores del autoritarismo presidencial.

La concentración del poder en manos del Ejecutivo tiene como causa principal una serie de prácticas arraigadas en la tradición política mexicana por las que se ha gobernado al margen de la Constitución, dando lugar a un gobierno de hombres y no de leyes. El presidencialismo, como forma de organización política opuesta al parlamentarismo, no es en sí mismo antidemocrático. Si el gobierno emana efectivamente del sufragio universal, ejerce sus facultades dentro de la legalidad y si existe la posibilidad real de alternancia en el poder, el sistema presidencial es efectivamente una opción democrática.

De esta forma el régimen presidencial puede conducir a un gobierno estable y a la vez limitado y controlado. En éste, el presidente ocupa un papel central por el hecho

de haber sido electo por el pueblo y por el gran alcance de sus facultades constitucionales. No obstante, la existencia de un poder Judicial fuerte que asegure el cumplimiento y la vigencia de la Constitución, y de un poder Legislativo plural e independiente que lo limita (al ejecutivo) a través de la creación de leyes y de la aprobación del presupuesto, pueden imponer limitaciones institucionales mayores al Ejecutivo que las que existen en un régimen parlamentario. Es decir el sistema de pesos y contrapesos.

Lo que define el funcionamiento específico de estas formas de gobierno es, además de los propios mecanismos jurídicos, el sistema de partidos imperante. El número y calidad de los partidos políticos, la competencia que plantean y el grado de representatividad de los distintos grupos sociales, son factores que determinan en gran medida el nivel de concentración del poder Ejecutivo, la dinámica de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, y la capacidad de inclusión de las minorías en el gobierno, entre otros. En México, existen dos niveles jurídicos en los mecanismos de pesos y contrapesos: el primero, a nivel constitucional, que implica la división de poderes, de tipo presidencial, y el alcance de las facultades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La segunda, a nivel de leyes secundarias, que regula tanto las relaciones entre la mayoría y la oposición como la competencia política. Se debe buscar modificar ambos mecanismos, pero en distinto grado, con el fin de lograr una real división de poderes.

No obstante, el sólo mecanismo institucional de división de poderes resulta insuficiente porque la supremacía del presidente es más política que constitucional. Este es el jefe de Estado, el jefe de gobierno y era el jefe del partido mayoritario. En un sistema político donde el Estado se había identificado con el partido dominante, constituyéndose en un partido oficial, esta triple jefatura constituyó precisamente la causa de la concentración del poder, de la ineficacia de la división formal de poderes y de la supremacía de los hombres sobre las instituciones. El presidente decide los principales puestos en la administración pública, en el poder Judicial y decidía en el Congreso, además de que designaba a los gobernadores, designa a los directores de

los organismos descentralizados, e incluso a su sucesor, el presidente es descrito como muy poderoso y fuerte, que tiene múltiples facultades y que casi todo lo puede; que sus poderes son casi ilimitados y que su figura adquiere un carácter mítico. Así, la supremacía política del presidente, el hecho de que éste sea el jefe del partido dominante, y que el PRI se identificara con el gobierno, constituían las principales razones de que la estructura formal de división de poderes no cumpla con sus objetivos teóricos, así como de la debilidad relativa del Legislativo y Judicial.

Para fortalecer al poder Legislativo y Judicial se requiere desarrollar mayores controles interorgánicos en favor de éstos. Ello implica quitarle algunas atribuciones al Ejecutivo que contribuyen a minar la autonomía política de los otros poderes, que deben necesariamente ser desvinculadas de éste con el fin de dar mayor autonomía política a los otros poderes.

En México el Ejecutivo ha concentrado la determinación de la política económica -fiscal, empréstitos, deuda pública y gastos- en sus manos. Esto no obstante las importantes facultades constitucionales que en materia económica tiene el poder Legislativo, tales como la aprobación o no del presupuesto, de la contratación de deuda pública -interna y externa- y de la ley de ingresos. El Congreso no ha ejercido en realidad estas facultades, cediendo con ello la totalidad de la política económica al presidente. Más aún, el Ejecutivo ha concentrado la formulación de la política exterior, a pesar de que ésta sea una responsabilidad compartida con el Senado, el que debe dar su voto respecto de los tratados internacionales y nombramiento de diplomáticos. Este voto, sin embargo, era visto como un simple trámite dado que el Senado había sido un órgano políticamente subordinado al presidente. Así, la concentración de estas importantes facultades en manos de un sólo poder, cuya cabeza es el presidente, hacen evidente la necesidad de que el poder Legislativo se fortalezca.

En México el poder Ejecutivo es unitario. Según la Constitución, éste se deposita en una sola persona, el presidente para el ejercicio de sus funciones se "auxilia" de la administración pública. Así, las facultades del Ejecutivo son tanto las

que se le otorgan constitucionalmente al presidente como las que pertenecen a las distintas Secretarías de Estado y otros órganos como la Procuraduría General de la República, la Contraloría General de la Federación y la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal. (Los que deben desvincularse paulatinamente del poder Ejecutivo) . El presidente puede nombrar y remover, con toda libertad, a cada uno de sus colaboradores. Además, pertenecen al Ejecutivo los organismos públicos descentralizados, el sector paraestatal, los fideicomisos y la banca. Algunos de estos organismos tienen una influencia determinante sobre la economía nacional.

Como se puede ver, el tamaño del poder Ejecutivo y el alcance de sus facultades, hacen que éste pueda incidir en todos los espacios de la vida económica, política y social del país y además que concentre una gran cantidad de recursos económicos, aspectos que colocan al Ejecutivo por encima de los otros órganos de poder. El crecimiento del Ejecutivo es común a la mayoría de los Estados modernos. La complejidad de las sociedades y de la diversidad de demandas ciudadanas ha hecho que el Estado amplíe su esfera de intervención a través de la administración pública. No obstante, en México, por la falta de mecanismos efectivos de control y de coordinación de la administración pública, esta tendencia ha resultado excesiva y muy costosa. En especial las empresas paraestatales han implicado un gran dispendio de recursos y fuertes subsidios federales, cuyos beneficiarios reales, más que la sociedad en general, han sido de hecho los directivos de las empresas y las cúpulas sindicales, como lo ilustra el reciente escándalo del desvío de recursos de Petróleos Mexicanos (PEMEX) a la campaña del candidato priísta Francisco Labastida, que involucra tanto a directivos como a líderes sindicales.

Así, la necesidad de dirigir y controlar el crecimiento de la administración pública, tanto centralizada como paraestatal, y el uso racional de los recursos es evidente. La Contraloría General de la Federación, que pertenece al Ejecutivo, fue creada en 1982 con el fin de ejercer dichas funciones. Sin embargo, ha sido fuertemente cuestionado el hecho de que el mecanismo que vigila la gestión y el uso de los recursos del Ejecutivo esté dentro de su esfera formal y se ha sugerido la

importancia de que éste recaiga en un órgano imparcial y autónomo, probablemente dependiente del poder Legislativo.

El control legal de los procesos electorales por parte del Ejecutivo es común a todos los sistemas políticos. No obstante, en México, debido a la identificación metalegal entre el gobierno y el PRI, esta facultad del Ejecutivo hizo que los procesos electorales no tuvieran credibilidad ante los partidos políticos de oposición y la sociedad en general. El funcionamiento efectivo de la división de poderes Ejecutivo-Legislativo depende, primordialmente, de que la competencia electoral sea imparcial y permita reflejar en las Cámaras las opiniones y fuerzas de las distintas corrientes y grupos.

El poder Legislativo es el órgano representativo por excelencia de un sistema democrático en la medida que refleja la pluralidad de las fuerzas políticas, de las entidades federales y de los intereses de la sociedad, tanto mayoritarios como minoritarios. Sus principales funciones dentro de la división de poderes son la de controlar al poder Ejecutivo en la gestión administrativa y de gobierno, y la de intervenir y colaborar, junto con el poder Ejecutivo, en la elaboración de las políticas gubernamentales y la traducción de éstas en leyes.

El legislativo puede asegurar, a través de la institucionalización del debate y la competencia política, que el gobierno se realice a partir del consenso entre las distintas fuerzas políticas, tanto mayoritarias como de oposición. Por otro lado, si es efectivamente representativo -lo que depende, en última instancia, del sistema de partidos imperante como vehículo de participación ciudadana-, puede convertirse en el instrumento político de la soberanía popular y forzar a que las demandas de los distintos grupos sociales, que son afectados por las decisiones públicas, sean incorporadas en las alternativas políticas.

El poder Legislativo es, entonces, un órgano de control democrático del gobierno. Su verdadero papel político dentro del sistema de pesos y contrapesos no corresponde exclusivamente al que le asigna el esquema tradicional de división de poderes, según el cual el poder Legislativo se encarga fundamentalmente de fijar el

marco normativo bajo el cual deben actuar los otros poderes del Estado: el Ejecutivo, que, debe aplicar las leyes al caso individual y el Judicial debe resolver los conflictos que surgen de la aplicación de dichas leyes. Sin embargo, en las sociedades democráticas modernas la función de legislar ha perdido importancia como mecanismo de contrapeso al Ejecutivo. Por un lado, el poder Ejecutivo realiza una gran cantidad de actos gubernamentales de naturaleza discrecional, que escapan al control de las leyes, en especial, sus numerosas facultades con relación a la promulgación de decretos. Esto hace que los distintos mecanismos alternativos de control político del Legislativo respecto del Ejecutivo se vuelvan más importantes en el sistema de división de poderes que sus facultades legislativas. Por otra parte, en la actualidad la función de elaboración de proyectos legales se ha ido transfiriendo hacia el poder Ejecutivo, ya que éste formula las distintas políticas, que necesitan en la mayoría de las veces ser traducidas en leyes para volverse operativas. Dado el incremento de intervención estatal en la vida social y la complejidad de las materias que requieren de regulación, hoy en día se necesita de una alta participación del Ejecutivo y de gran especialización técnica para la elaboración de los distintos proyectos legislativos.

Estos hechos hacen que el peso político determinante del poder Legislativo dentro de la división de poderes esté en su capacidad de controlar al poder Ejecutivo, a través de los distintos mecanismos de balance, control y vigilancia que permiten la intervención conjunta entre este órgano y el poder Ejecutivo con relación a todas las fases del proceso político.

En algunas empresas se reconoce la importancia del "Capital Humano" y se invierten recursos considerables en su capacitación, los parámetros para reclutar personal son cada vez más altos. La especialización y la experiencia son requisitos indispensables para el acceso al campo laboral. En esta situación, porque no pensar en seleccionar personas altamente calificadas para acceder al Congreso de la Unión, dada la enorme trascendencia que tiene para el país y para todos los mexicanos. Con el establecimiento del perfil que un legislador debe tener, mas allá de los que establece la Constitución.

En este contexto surgen algunas preguntas ¿Han cambiado las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo?, ¿Por qué es importante fortalecer al Poder Legislativo?, ¿Cómo se puede fortalecer al Congreso de la Unión en México?, ¿Por qué es importante la profesionalización del legislador mexicano?, ¿Qué beneficios obtendría el país con un Congreso fortalecido?

El Poder Legislativo es uno de los tres poderes de la federación y se deposita en el Congreso de la Unión, compuesto por la Cámara de Diputados (baja) y la de senadores (alta). Sus atribuciones principales son: Proponer, discutir y aprobar leyes, y vigilar las actividades del Ejecutivo federal, es decir, el Legislativo tiene atribuciones de control sobre el Ejecutivo, en el ámbito político, presupuestal y en el administrativo. Si éstas son las funciones de control entonces ¿Qué formación profesional y/o herramientas requiere un legislador? Para responder a estas preguntas, el objetivo de ésta investigación se plantea: Analizar la importancia de la profesionalización del legislador mexicano para fortalecer al Congreso y consolidar el equilibrio de Poderes con el Ejecutivo ejerciendo un control sobre su desempeño. Para su desarrollo se plantea como hipótesis que: La profesionalización del legislador mexicano es condición necesaria para fortalecer al Congreso de la Unión, y conseguir así un real equilibrio de poderes. Esta nueva relación deberá garantizar la gobernabilidad del país y la consolidación de la democracia. El principal obstáculo para la profesionalización de los legisladores es el conjunto de intereses creados al interior de los partidos políticos, esto el control de los mismos por pequeños grupos. Para esto la investigación se divide en cuatro capítulos.

En el Capítulo I de esta investigación, llamado El Estado y la división de poderes, pretendemos establecer un marco conceptual de referencia para el objeto de estudio, con una revisión de los conceptos utilizados en el trabajo, como Estado, división de poderes según los clásicos, para hacer una revisión de las formas de gobierno El Sistema presidencial, Los Sistemas parlamentario, El Sistema Mixto, El Sistema de partidos y Los Sistemas electorales.

En el Capítulo II titulado "La supremacía del Poder Ejecutivo en México. Analizaremos cómo se construyó el fortalecimiento del poder Ejecutivo, en detrimento del Poder legislativo en México, lo que implica una breve revisión de las constituciones para dar seguimiento al ordenamiento jurídico que sustentó legalmente la fortaleza del poder ejecutivo en su relación con el poder legislativo.

En el Capítulo III. "Hacia la profesionalización del Legislador mexicano", se indagó la situación actual y alternativas para la profesionalización del legislador en México, partiendo del Servicio Civil de Carrera, puesto que los legisladores son en última instancia servidores públicos, además se revisaron los estatutos de las principales fuerzas políticas en México, a saber Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista Mexicano, para definir su posición de acuerdo a estatutos y no sólo por la opinión de sus dirigentes. Por otra parte se revisaron el parlamento de Estados Unidos, por ser el modelo que tradicionalmente se ha seguido para todo en México, desde su sistema presidencial hasta su cultura. El sistema parlamentario de Gran Bretaña por ser el representante clásico de un sistema parlamentario que en su caso se denomina monarquía parlamentaria, y por último el parlamento francés, que presenta un sistema híbrido o semipresidencial. El hecho de fortalecer al poder legislativo pudiera orientar nuestro sistema hacia un sistema parlamentario o un sistema semipresidencial, por ello se analizan en términos generales las características de estos sistemas a través de los países más representativos.

Por último en el Capítulo IV. "Ventajas de la construcción de una nueva relación Ejecutivo y Legislativo en México". Cuyo objetivo es analizar los beneficios que ofrece la profesionalización del legislador mexicano para el país, que desde nuestro punto de vista es garantizar la gobernabilidad en México, ser un actor determinante en la consolidación del proceso democrático en México y contribuir al desarrollo económico, político y social del país, mediante la participación y vigilancia puntal del uso de los recursos autorizados al poder ejecutivo, vigilando su aplicación en los sectores prioritarios para beneficio de los electores.

El diseño metodológico es de tipo descriptivo, se fragmentó el objeto de estudio para explicarlo a través del capitulado, es histórico pues se realizó un revisión de los antecedentes del servicio civil de carrera, así como de la situación del poder legislativo frente al poder ejecutivo constitucionalmente, y por último comparativo, porque se revisaron las características de las formas de gobierno presidencial en Estados Unidos de América, semipresidencial en Francia y Parlamentario en Gran Bretaña. para buscar similitudes con nuestra forma de gobierno. Se basa en la revisión de bibliografía relacionada, además de periódicos, revistas e internet. Esta investigación pretende ser una pequeña contribución al estudio de tan importante tema pues de esa relación a estudiar entre otras, dependen diversos aspectos que impactan el quehacer cotidiano de todos los mexicanos y extranjeros que radican en México.

## **Capítulo I . El Estado y la división de poderes.**

El Estado es un tema muy complejo, que resulta virtualmente inagotable, a pesar de que es posible su análisis desde distintos puntos de vista. Considerando que éste trabajo no tiene como objetivo el análisis o estudio del Estado, sólo haremos una breve revisión de las definiciones o aportaciones importantes al concepto de Estado así como de la Teoría del Estado, de los autores más reconocidos, con el propósito de ubicar teóricamente el objeto de estudio de esta investigación. Además de la revisión de las aportaciones de los autores clásicos acerca de la división de poderes.

### **1.1 El Estado y sus funciones**

A lo largo de los siglos, la preocupación principal de los estudiosos de la teoría política ha sido la teoría del Estado. Platón contribuyó a los cimientos de esta teoría con su discurso de La República, en el que intentaba reconciliar la teoría moral con la práctica política mediante el diseño de una comunidad en la que la propiedad fuera común y el Gobierno estuviera en manos de una aristocracia de reyes-filósofos que educaran a los más jóvenes. Estas doctrinas, en una versión muy tergiversada, han sido utilizadas en los tiempos modernos como sustrato de un sistema de gobierno llamado autoritarismo. En éste, al contrario que en la democracia, el Estado tiene la supremacía sobre el individuo. Una variante de este sistema, el absolutismo, concentra el poder en un número limitado de personas o instituciones, como el clero, que defienden principios fijos y generalmente inmutables.

Por otra parte se considera a Aristóteles como el padre fundador del método científico aplicado a la teoría política. En su obra Política clasificó los gobiernos en monarquías, aristocracias y democracias, según estuvieran controlados por una, unas pocas o muchas personas; además reunió con éxito las posibilidades de una investigación empírica con un análisis crítico. De esta forma, proporcionó un estimulante modelo para los estudios políticos.

El Estado es lo que está ahí y la teoría del Estado es la visión inteligente de los elementos y fundamentos estatales, tiene una larga historia de casi dos siglos, desde Hegel, quien consideraba que la pertenencia al Estado es uno de los mayores deberes posibles que cabe asumir al individuo, hasta las modernas aportaciones del francés

Maurice Duverger y del italiano Norberto Bobbio, que buscan en el estudio del Estado no sólo sus aspectos teóricos, sino su realidad sociológica a partir del análisis del poder y de las fuerzas que contribuyen a él y luchan por él. Así, lo consideran no sólo como un objeto de la ciencia jurídica y de la ética sino también como un hecho sociológico.

Es importante la aportación de Jellinek que puso énfasis, al estudiar el Estado, en sus aspectos jurídicos. Para Jellinek el Estado "es la agrupación humana sedentaria con un poder de mando originario supremo y que tiene el único poder originario supremo, El Estado es creador del Derecho (positivo): que instaurado el Derecho queda el Estado autolimitado por él"<sup>1</sup> Coincide con Kant quien llamó al Estado Moderno, Estado de Derecho, es decir, la autolimitación del Estado por el Derecho. La denominación moderna de Estado de Derecho proviene desde la revolución Francesa de 1789.

Arnáiz define al Estado como "una asociación política que dispone de una organización específica y sobre un territorio y de un supremo poder para crear el Derecho positivo"<sup>2</sup>.

Por lo tanto el concepto de Estado corresponde al Estado dinámico cuyas formas políticas se transforman, aunque no debemos confundir la organización política con sus elementos constitutivos: con el gobierno, o con el territorio, o con el Derecho. El Estado es más que cada uno de éstos y otros elementos. Tampoco es la política ni lo político.

La Dra. Arnáiz señala "Si se acepta que el Estado es un medio de dominación política, es válido el razonamiento de que no pueden surgir como pretenden los contractualistas, por un consentimiento común, porque falta la libertad. Para los marxistas el Estado se origina por el grupo vencedor sobre los vencidos para realizar la explotación económica"<sup>3</sup>. El Estado no puede identificarse por alguna de sus manifestaciones, tales como la económica (escuela marxista), o la religiosa (escuela

---

<sup>1</sup> Arnáiz Amigo, Aurora. "Estructura del Estado" Miguel Ángel Porrúa. México. 1979 Pág.15

<sup>2</sup> Ibid. Pág. 44

<sup>3</sup> Ibid. Pág.20

de teología política) o la jurídica (escuela pura del Derecho y el Estado en Kelsen) tales posiciones sólo contemplan un aspecto parcial del todo Estado.

El Estado es una organización de fuerzas integrado por corporaciones e instituciones. Entendidas las primeras como asociaciones privadas o públicas organizadas con fines específicos y las segundas como la organización de bienes o personas para conseguir fines colectivos. De estas instituciones el Estado es la suprema organización para el bienestar común.

El Estado forma, transforma, declara y promulga la norma jurídica coercible; la suprema misión del Estado es legislar sobre la vida, la libertad y la propiedad.

El paso de la comunidad a la sociedad estatal es la existencia de un Derecho positivo y de un efectivo poder político supremo. La facultad para crear éste poder pertenece al pueblo y se denomina soberanía. El Estado transforma en Derecho los principios generales jurídicos, aportados por los habitantes asentados en su territorio. Así el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala "La Soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno" <sup>4</sup>. La soberanía tiene doble dimensión, como supremo poder interno no sometido a ninguna fuerza externa y otro externo de convivencia y cooperación con otras unidades estatales. En épocas recientes la soberanía no sólo se analiza como concepto jurídico, sino en sus expresiones de política y economía. Por ello se puede considerar a la soberanía como una categoría relativa, porque el grado de soberanía de los Estados depende de su capacidad económica real, su ubicación en las esferas de influencia mundiales y su fuerza militar.

El Estado tiene elementos físicos del mundo del ser, como son el territorio en que se asienta y el pueblo que lo integra, pero está constituido por elementos formales que corresponden al mundo del deber ser, que son las normas jurídicas que lo organizan y ordenan, así como las normas morales que lo inspiran. El deber del Estado origina su ser.

---

<sup>4</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior coincidimos con George Burdeau, quien considera que la definición de Estado sólo puede ser jurídica. Aunque aclara "El Estado no es el monopolio de la ciencia del derecho; pertenece a la vez, como realidad y como noción a un gran número de disciplinas. Pero lo que es propio de la ciencia jurídica es la definición de Estado porque ante todo es un fenómeno jurídico. Haciendo abstracción de todos los campos en los que posteriormente podrá intervenir se trata de una realidad jurídica."<sup>5</sup> Se debe pedir a la ciencia jurídica una definición que pueda emplearse en todas las disciplinas, aunque de naturaleza jurídica, adaptable al universo general de ideas. Por ello define al Estado como el poder institucionalizado. Este enfoque se considera el adecuado para el objetivo de ésta investigación, con base en la definición de la Dra. Arnáiz que define al Estado como una asociación política que dispone de una organización específica y sobre un territorio y de un supremo poder para crear el Derecho positivo.

Básicamente son tres las funciones del Estado moderno: La legislativa, la ejecutiva y la judicial. Cuya finalidad es crear el Derecho ejecutarlo y tutelarlos. Estas funciones del Estado tutelan el bien particular y el común. El arte del buen gobierno consiste en aplicar lo justo. El Estado como organización política suprema, es un medio al servicio, ya sea del hombre individual o del individuo subsumido en la sociedad política.

Eduardo Andrade señala "En lo concerniente a las funciones del Estado desde el punto de vista interno, es en éstos años cuando surgen sus aspectos principales: guardián del orden, garante de la paz pública; concentra las facultades de resolución de conflictos y monopoliza el ejercicio de la violencia legítima."<sup>6</sup> Retomando el concepto de violencia legítima de Max Weber que define al Estado como "aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio ( el territorio es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la *violencia física legítima*. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo

---

<sup>5</sup> Burdeau, George. "Tratado de Ciencia Política" Tomo II. U.N.A.M.- ACATLÁN. México. 1985. Pág. 224.

<sup>6</sup> Andrade Sánchez Eduardo. "Teoría General del Estado" Colección textos jurídicos universitarios. Oxford. México. 1987. Pág. 162

se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite" <sup>7</sup>. Así la función principal del Estado es la de *policía*, entendida como actividades de gobierno en general, es decir, como función de orden general en la comunidad y no se limita a la vigilancia pública ó represión.

El Estado moderno presenta también una intensa actividad reglamentaria, una fuerte acción normativa. Esto se explica por el surgimiento de la idea de que la gente pobre necesita la ayuda del Estado, que sería el antecedente del Estado protector, mediante lo que ahora se conoce como gasto social. Inglaterra es el primer país que dicta una legislación para los pobres alrededor del año de 1597. El Estado asume el control y la regulación de las actividades económicas, como la exportación, importación, controles de precios y de pesos y medidas, para evitar fraudes contra los consumidores. Además del monopolio en la acuñación de moneda. Estas actividades entre otras son las que generan esa intensa actividad reglamentaria.

Por otra parte la teoría del Estado, se ocupa de la forma del Estado y dentro de ésta quedan incluidas las instituciones jurídicas y políticas que constituyen la esencia del Estado moderno, entre las que se encuentran: La división de poderes y el Parlamento o Congreso representativo. La aparición de los mecanismos de control recíprocos entre los órganos que ejercen el poder, la trascendental teoría de la división de poderes de Montesquieu y la presencia de órganos colegiados representativos de los ciudadanos son básicos para entender las características de los Estados modernos.

Como señala Bernardo Bátiz con respecto al Estado Moderno "una de las características, quizás la más importante, es el papel primordial de las asambleas legislativas, presentes con diversos nombres, pero con funciones muy similares todos los Estados modernos e indispensables en los Estados democráticos. Podemos decir que actualmente no hay un Estado que en su organización jurídico-política excluya al Parlamento, aun cuando sea tan sólo en la formalidad de las constituciones y las

---

<sup>7</sup> Weber, Max. "*El político y el científico*". Alianza Editorial. 7ª ed. Madrid. 1981.231 pág.

leyes"<sup>8</sup>. De ahí la importancia de profesionalizar al legislador, pues la responsabilidad que se les confiere abarca muy diversos aspectos de la vida cotidiana por ello desde nuestro punto de vista es imperiosa la necesidad de colocar a personas altamente capacitadas y comprometidas con su trabajo por el bien de los habitantes de este país.

## **1.2 La División de Poderes.**

Esta doctrina surge como respuesta a la necesidad de controlar la conducta de los gobernantes, al respecto Justo López señala "esta doctrina constituye una respuesta al problema relativo a si la conducta de los gobernantes –de los ocupantes de los cargos o roles del gobierno- debe o no estar encuadrada y limitada por normas jurídicas de derecho positivo. Esa respuesta y por tanto esa doctrina, se concreta en la afirmación de que –con la finalidad de asegurar la libertad de los seres humanos- la actividad estatal no debe estar totalmente en un órgano, sino que debe estar repartida entre distintos órganos"<sup>9</sup>. Como ya se mencionó, la aparición de mecanismos de control recíprocos entre los órganos que ejercen el poder, la trascendental teoría de la división de poderes de Montesquieu y la presencia de órganos colegiados representativos de los ciudadanos (asambleas o parlamentos) son básicos para entender las características de los Estados modernos.

### **1.2.1 La teoría de la división de poderes según los clásicos.**

Aunque la doctrina de la División de poderes no fue expresada por los griegos, Platón en *Las Leyes*, atribuye la perduración del sistema político espartano a las restricciones recíprocas que resultaban de la actividad de los distintos órganos de gobierno. Aristóteles en *La política*, afirma que todo régimen político consta de tres elementos: uno que se refiere a los asuntos de la comunidad, que son objeto de deliberación; otro, a las magistraturas y un tercero a la administración de justicia. Los

<sup>8</sup> Batís Vázquez, Bernardo. "*Teoría del derecho parlamentario*". Colección textos jurídicos universitarios. Oxford. México. 1999. Pág. 12

<sup>9</sup> Justo López, Mario "Introducción a los estudios políticos". Vol. II. Ed. Depalma. Buenos Aires. 1987. Pág.32

regímenes políticos varían y se diferencian, según a quienes y como se atribuyen las distintas funciones. En la Edad Media, no hubo una clara idea al respecto aunque autores como Marsiglio de Padua, atribuían al pueblo el poder legislativo con el propósito de limitar la actividad de los gobernantes.

John Locke, con su *Obra Ensayo sobre el gobierno civil*, es el real precursor de la doctrina de la división de poderes. Locke se refiere a los "poderes" y los clasifica en: legislativo, ejecutivo y federativo.

Para Locke, el poder legislativo "es aquel que tiene el derecho de señalar cómo debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma. No es necesario que el órgano legislativo permanezca siempre en ejercicio; las leyes están, destinadas a ser cumplidas de manera ininterrumpida, y tienen vigencia constante."<sup>10</sup> Y agrega que es importante que las personas que redactan estas leyes no sean las mismas pues considera la "tendencia humana" a aferrarse al poder y esto podría ocasionar que se redactaran de acuerdo a intereses personales. Por ello los miembros del poder legislativo deben separarse y quedar sujetos a las leyes que crearon.

Con respecto al poder ejecutivo Locke agrega que "Por la misma razón de que las leyes se hacen de una vez, y que su elaboración sólo exige un tiempo bastante corto, aunque su fuerza de obligar es constante y duradera, siendo como es necesario aplicarlas sin interrupción y de una manera constante y duradera, se impone la necesidad de que exista un poder permanente que cuide de la ejecución de los mismos mientras estén vigentes. De ahí nace que los poderes legislativo y ejecutivo se encuentren con frecuencia separados."<sup>11</sup> Esta aportación es importante pues enfatiza las características principales de éstos poderes y agrega un tercero.

A este lo denomina el poder federativo, quien según Locke se encarga de las "relaciones exteriores", del cual señala "ese poder lleva consigo el derecho de la guerra y de la paz, el de constituir ligas y alianzas, y el de llevar adelante todas las

---

<sup>10</sup> Locke, John . "Ensayo sobre el gobierno civil". Aguilar. España. 1996. Pág. 110.

<sup>11</sup> Ibid pág.110.

negociaciones que sea preciso realizar con las personas y las comunidades políticas ajenas" <sup>12</sup> Aunque aclara que el nombre no es lo importante sino el concepto.

Señala la necesidad de que el poder federativo tenga libertad para decidir pues al tratar asuntos con extranjeros cuya conducta puede variar es difícil elaborar leyes faculta al titular para decidir las situaciones no previstas. Por lo tanto este poder no esta reglamentado y es discrecional con el riesgo de caer en el despotismo y la arbitrariedad.

Para Locke, la división de poderes tiene tres características: a) Es un sistema contra la "opresión" del poder tiránico; b) La separación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo encuentran fundamento racional en la necesidad de la aplicación constante de las normas generales. c) Para que se alcance la finalidad de la división de poderes, debe establecerse la supremacía del poder legislativo.

Locke omite al después denominado poder judicial., aunque señala que las leyes deben ser aplicadas por jueces señalados y conocidos.

Corresponde a Montesquieu el mérito de haber dado a la doctrina de la división de poderes la formulación que la ha hecho famosa. Como un elemento previo a toda su obra, Montesquieu se encarga de distinguir entre las leyes naturales y las leyes jurídicas, y piensa siempre que existe un fundamento de la ordenación jurídica que debe ser considerado antes de proponer cualquier cambio de la estructura legal.

Montesquieu en el capítulo VI del libro XI del "Espíritu de las Leyes" señala "En cada Estado hay tres clases de poderes: *el poder legislativo*, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil." <sup>13</sup> el legislativo consiste en hacer las leyes "transitoria o definitivas" y derogar las existentes; *el ejecutivo* de las cosas relativas al derecho de gentes, también llamado *poder ejecutivo del Estado*, se ocupa de la defensa, en mantener las relaciones exteriores tanto en tiempo de guerra como de paz y en establecer la seguridad pública, (es decir, el poder ejecutivo de Montesquieu abarca al poder

---

<sup>12</sup> Ibid. pág. 111.

<sup>13</sup> Montesquieu, Charles L. "Del Espíritu de las leyes". Porrúa. Col. Sepan cuantos No. 191. México, 1995. pág.104

federativo y al poder ejecutivo de Locke, ya que incluye la función de establecer la seguridad pública), y el ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil, también llamado "poder judicial" se encarga de castigar los delitos y juzgar las diferencias entre particulares.

Señala que para que exista la libertad es necesario un gobierno en el que ningún ciudadano pueda temer a otro, al respecto enfatiza Montesquieu "la libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad: para que esa libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro" <sup>14</sup> y agrega que si el poder legislativo y ejecutivo se reúnen en una misma persona entonces no hay libertad. para ello deben atribuirse los poderes a distintos órganos solo así se puede salvaguardar la libertad. Con respecto al Poder judicial señala que "no debe dársele a un Senado permanente, sino ser ejercido por personas salidas de la masa popular, periódica y alternativamente designada de la manera que la ley disponga, las cuales formen un tribunal que dure poco tiempo, el que exija la necesidad" <sup>15</sup> Con ellos se evita que la capacidad de juzgar sea exclusiva de una clase o profesión y se convierta en un poder invisible, que haya temor hacia la magistratura y no hacia los magistrados.

Para los fines de esta investigación es importante la siguiente reflexión de Montesquieu "Pero si el poder legislativo en un Estado libre, no debe inmiscuirse en las funciones del ejecutivo ni paralizarlas, tiene el derecho y debe tener la facultad de examinar de que manera las leyes que el ha hecho han sido ejecutadas.... si el legislativo interviniera en las funciones del ejecutivo, este último perdería su autonomía y eficacia". <sup>16</sup> De ésta manera enfatiza el equilibrio de poder y el papel de contrapeso al poder ejecutivo.

Asimismo, Montesquieu insistía en la necesidad de que el legislador elaborara las leyes de tal modo que combinara dos elementos fundamentales: la necesidad natural y el carácter de la naturaleza de las cosas, y la obligación de alcanzar la

---

<sup>14</sup> Ibid pág. 104

<sup>15</sup> Ibid pág. 104

<sup>16</sup> Ibid pág. 105

felicidad de la mayoría de los ciudadanos que consideraba una finalidad necesaria de todo sistema legal y de toda forma de gobierno.

### **1.2.2 La división de poderes en México.**

La Constitución mexicana, establece, en primer lugar, una forma de gobierno de carácter republicano, representativo, democrático y federal. En la tipología moderna de las formas de Estado, el régimen republicano es lo opuesto al monárquico en el sentido de que, en el primero, quien gobierna es seleccionado por el pueblo directa o indirectamente, en tanto que en el segundo el poder se adquiere a título hereditario y normalmente en forma vitalicia. Por república se entiende, en un significado diferente, el gobierno realizado con base en leyes y una constitución en armonía con los derechos naturales. Por gobierno representativo se entiende aquél en el que las principales decisiones colectivas no son tomadas directamente por los ciudadanos sino por personas elegidas para ese fin.

El sistema federal se opone al central o unitario y consiste en una distribución de jurisdicciones entre los poderes de los estados y los del poder central. De esta forma, las entidades federativas, en términos jurídicos, tienen autonomía y un gobierno propio.

Además, "en la Constitución mexicana se establece la división formal de poderes, definiendo explícitamente las facultades de cada órgano de gobierno y así posibilitando que jurídicamente el poder se limite desde sí mismo. En la Constitución se garantizan los derechos civiles y políticos de los ciudadanos frente al Estado. En un Estado federal, las competencias se encuentran divididas, fundamentalmente, entre la Federación y los Estados miembros o locales. El conjunto de competencias asignadas a los órganos federales es el "Supremo Poder de la Federación"<sup>17</sup>. Consagrado en el artículo 49 de la Constitución mexicana.

---

<sup>17</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús. "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior". Instituto de Investigaciones Jurídicas. El Sistema presidencial Mexicano (Algunas reflexiones). U.N.A.M. México, 1988. pág. 21

Por otra parte, los mecanismos jurídico - procesales que estructuran al poder público diferencian las formas de gobierno parlamentaria y presidencial. En ambas es posible la democracia. Lo que define el funcionamiento específico de estas formas de gobierno es, además de los propios mecanismos jurídicos, el sistema de partidos imperante. El número y calidad de los partidos políticos, la competencia que plantean y el grado de representatividad de los distintos grupos sociales, son factores que determinan en gran medida el nivel de concentración del poder Ejecutivo, la dinámica de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, y la capacidad de inclusión de las minorías en el gobierno, entre otros. En México, existen dos niveles jurídicos en los mecanismos de pesos y contrapesos: el primero, a nivel constitucional, que implica la división de poderes, de tipo presidencial, y el alcance de las facultades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El segundo, a nivel de leyes secundarias, que regula tanto las relaciones entre la mayoría y la oposición como la competencia política. Se debe buscar modificar ambos mecanismos con el fin de lograr una real división de poderes.

No obstante, el solo mecanismo institucional de división de poderes resulta insuficiente porque la supremacía del presidente es más política que constitucional. Este es el jefe de Estado, el jefe de gobierno y era el jefe del partido mayoritario. En un sistema político donde el Estado se había identificado con el partido dominante, constituyéndose en un partido oficial, esta triple jefatura constituyó precisamente la causa de la concentración del poder, de la ineficacia de la división formal de poderes y de la supremacía de los hombres sobre las instituciones. El presidente designa a los titulares de los principales puestos en la administración pública, en el poder Judicial, designa a los directores de los organismos descentralizados, e incluso a su sucesor, el presidente es descrito como "muy poderoso y fuerte, que tiene múltiples facultades y que casi todo lo puede; que sus poderes son casi ilimitados y que su figura adquiere un carácter mítico"<sup>18</sup>. De las designaciones en las que ha perdido poder es en las candidaturas a gobernadores y en la integración del Congreso. Así, la supremacía política del presidente, el hecho de que éste sea el jefe del partido dominante, y que el PRI se identificara con el gobierno, constituían las principales razones de que la

---

<sup>18</sup>Ibid. Pág. 151

estructura formal de división de poderes no cumpla con sus objetivos teóricos, así como de la debilidad del Legislativo y Judicial.

En México "el poder Ejecutivo es unitario. Según la Constitución, éste se deposita en una sola persona, el presidente para el ejercicio de sus funciones se "auxilia" de la administración pública. Así, las facultades del Ejecutivo son tanto las que se le otorgan constitucionalmente al presidente como las que pertenecen a las distintas Secretarías de Estado y otros órganos como la Procuraduría General de la República, la Contraloría General de la Federación y la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal. El presidente puede nombrar y remover, con toda libertad, a cada uno de sus colaboradores. Además, pertenecen al Ejecutivo los organismos públicos descentralizados, el sector paraestatal, los fideicomisos y la banca."<sup>19</sup> Algunos de estos organismos tienen una influencia determinante sobre la economía nacional entre otras ramas.

Como se puede ver, el tamaño del poder Ejecutivo y el alcance de sus facultades, hacen que éste pueda incidir en todos los espacios de la vida económica, política y social del país y además que concentre una gran cantidad de recursos económicos, aspectos que colocan al Ejecutivo por encima de los otros órganos de poder. El crecimiento del Ejecutivo es común a la mayoría de los Estados modernos. La complejidad de las sociedades y de la diversidad de demandas ciudadanas ha hecho que el Estado amplíe su esfera de intervención a través de la administración pública. No obstante, en México, por la falta de mecanismos efectivos de control y de coordinación de la administración pública, esta tendencia ha resultado excesiva y muy costosa para la sociedad. En especial las empresas paraestatales han implicado un gran dispendio de recursos y fuertes subsidios federales, cuyos beneficiarios reales, más que la sociedad en general, han sido de hecho los directivos de las empresas y las cúpulas sindicales.

Así, la necesidad de dirigir y controlar el crecimiento de la administración pública, tanto centralizada como paraestatal, y el uso racional de los recursos es

---

<sup>19</sup> Osornio Corres, Francisco Javier. "Estructura funcional y orgánica del Ejecutivo Federal en México". Instituto de Investigaciones Jurídicas. El Sistema presidencial Mexicano (Algunas reflexiones). U.N.A.M. México 1988. pág. 220

evidente. La Contraloría General de la Federación (ahora Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), que pertenece al Ejecutivo, fue creada en 1982 con el fin de ejercer dichas funciones. Sin embargo, ha sido fuertemente cuestionado el hecho de que el mecanismo que vigila la gestión y el uso de los recursos del Ejecutivo esté dentro de su esfera formal y se ha sugerido la importancia de que éste recaiga en un órgano imparcial y autónomo, probablemente dependiente del poder Legislativo.

Por otra parte, el control legal de los procesos electorales por parte del Ejecutivo es común a todos los sistemas políticos. No obstante, en México, debido a la identificación metalegal entre el gobierno y el PRI, esta facultad del Ejecutivo hizo que los procesos electorales no tuvieran credibilidad ante los partidos políticos de oposición y la sociedad en general. Para el funcionamiento efectivo de la división de poderes Ejecutivo-Legislativo es primordial, que la competencia electoral sea imparcial y permita reflejar en las Cámaras las opiniones y fuerzas de las distintas corrientes y grupos sociales.

El poder Legislativo es el órgano representativo por excelencia de un sistema democrático en la medida que refleja la pluralidad de las fuerzas políticas, de las entidades federales y de los intereses de la sociedad, tanto mayoritarios como minoritarios. Las principales funciones del poder legislativo dentro de la división de poderes son: la de controlar al poder Ejecutivo en la gestión administrativa y de gobierno, y la de intervenir y colaborar, junto con el poder Ejecutivo, en la elaboración de las políticas gubernamentales y la traducción de éstas en leyes.

El legislativo puede asegurar, a través de la institucionalización del debate y la competencia política, que el gobierno se realice a partir del consenso entre las distintas fuerzas políticas, tanto mayoritarias como de oposición. Por otro lado, si es efectivamente representativo -lo que depende, en última instancia, del sistema de partidos imperante como vehículo de participación ciudadana-, puede convertirse en el instrumento político de la soberanía popular y forzar a que las demandas de los distintos grupos sociales, que son afectados por las decisiones públicas, sean incorporadas en las alternativas políticas.

El poder Legislativo es, entonces, un órgano de control democrático del gobierno. Su verdadero papel político dentro del sistema de pesos y contrapesos no corresponde al que le asigna el esquema tradicional de división de poderes, según el cual el poder Legislativo se encarga fundamentalmente de fijar el marco normativo bajo el cual deben actuar los otros poderes del Estado: el Ejecutivo, que, según dicho esquema, debe aplicar las leyes al caso individual y el Judicial resolver los conflictos que surgen de la aplicación de dichas leyes. Sin embargo, en las sociedades democráticas modernas la función de legislar ha perdido importancia como mecanismo de contrapeso al Ejecutivo. Por un lado, el poder Ejecutivo realiza una gran cantidad de actos gubernamentales de naturaleza discrecional, que escapan al control de las leyes, en especial, sus numerosas facultades en relación a la formulación de decretos. Esto hace que los distintos mecanismos alternativos de control político del Legislativo respecto del Ejecutivo se vuelvan más importantes en el sistema de división de poderes que sus facultades legislativas. Por otra parte, en la actualidad la función de elaboración de proyectos legales se ha ido transfiriendo hacia el poder Ejecutivo, ya que éste formula las distintas políticas, que necesitan en la mayoría de las veces ser traducidas en leyes para volverse operativas. Estos hechos hacen que el peso político determinante del poder Legislativo dentro de la división de poderes esté en su capacidad de controlar al poder Ejecutivo, a través de los distintos mecanismos de balance, control y vigilancia que permiten la intervención conjunta entre este órgano y el poder Ejecutivo en relación a todas las fases del proceso político.

### **1.3 Las Formas de Gobierno.**

Por forma de gobierno se debe entender la estructura del poder político en un país. "La Constitución, que puede ser escrita o no, y rígida o flexible, es precisamente el conjunto de reglas que conforman un modelo o forma de gobierno; es la norma que organiza a los poderes públicos, define el marco de sus facultades, la dinámica de las relaciones entre el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial y su título de legitimidad.

Asimismo, garantiza los llamados derechos civiles y políticos".<sup>20</sup> Con base en estos principios se constituye la doctrina moderna del Estado de derecho constitucional, es decir, del Estado que ejerce el poder no sólo subordinado a las leyes, sino que dentro de los límites derivados del reconocimiento a nivel constitucional de los derechos inviolables.

Existen en la actualidad tres formas de gobierno democrático, que se determinan por la dinámica de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo: la parlamentaria, la presidencial y la semipresidencial. En las cuales existen los sistemas de partidos y los sistemas electorales, entendidos como formas particulares en que se estructuran, organizan y funcionan los partidos en competencia electoral entre ellos.

La gran mayoría de las democracias modernas se derivan de estos prototipos. Así, por ejemplo, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y casi todos los países europeos, tienen gobiernos parlamentarios; mientras que, Finlandia y los países latinoamericanos, incluido México, han derivado su forma de gobierno del presidencialismo norteamericano, así como Francia ha adoptado un gobierno semipresidencial.

### **1.3.1 El Sistema presidencial**

Es aquél en el que existe una separación formal y tajante entre el poder Ejecutivo y el Legislativo. Sus características principales son:

- I. El jefe del Ejecutivo es elegido directa o indirectamente por los electores -lo cual confiere gran autoridad al presidente pues emana de la Soberanía popular-.
- II. El presidente y los secretarios de Estado no son políticamente responsables ante el cuerpo legislativo, lo que significa que no se les puede obligar a dimitir. El ejecutivo no puede ser sujeto de una moción de censura ni separado de su cargo por el Congreso.

---

<sup>20</sup> Rubio Luis, Álvarez Norma et. al. Reforma del sistema Político mexicano. Condición para la modernización. Editorial Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. México. 1990. Pág. 130

- III. El presidente nombra personalmente a los diversos ministros o secretarios de Estado, quienes no tienen autoridad y responsabilidad políticas propias y deben abandonar el cargo a petición del presidente.
- IV. Las decisiones dependen de una sola persona (el presidente), quien define o acepta los programas de gobierno propuestos por sus consejeros.
- V. Cuenta con un Ejecutivo unitario, esto es que desempeña tanto las funciones de jefe de Estado como de jefe de gobierno.
- VI. Ni el presidente ni los secretarios pueden ser miembros del parlamento.

En el sistema presidencial, en la mayoría de los casos, el Ejecutivo no puede disolver al poder Legislativo, pues este es responsable ante los ciudadanos. Esto, a diferencia de lo que ocurre en los sistemas parlamentarios, le da gran estabilidad política al gobierno respecto de las tensiones políticas del poder Legislativo.

El régimen presidencial se desarrolló en Estados Unidos a partir de la Constitución de 1787. Al contrario de lo que normalmente se cree, el presidencialismo norteamericano ofrece el ejemplo de poder Legislativo más fuerte en los sistemas democráticos. El presidente ocupa, en efecto, un papel central respecto de las instituciones políticas, pero comparte el poder con el Congreso y su apoyo es esencial para la toma de las decisiones públicas importantes. Esto sólo se explica por la naturaleza del poder Legislativo en el que existe una real representatividad, una fuerte tradición legislativa y autonomía respecto del Ejecutivo.

El presidente tiene tan amplias facultades constitucionales como las que existen para el jefe del Ejecutivo en el marco constitucional mexicano. Está facultado para suscribir, con el consentimiento del Senado, tratados internacionales, para representar a la nación en las relaciones exteriores y declarar la guerra; para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado; para nombrar, con la confirmación del Senado, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia; y la iniciativa legislativa, entre otras.

De esta forma el régimen presidencial puede conducir a un gobierno estable y a la vez limitado y controlado. "En éste, el presidente ocupa un papel central por el hecho de haber sido electo por el pueblo y por el gran alcance de sus facultades

constitucionales. No obstante, la existencia de un poder Judicial fuerte que asegure el cumplimiento y la vigencia de la Constitución, y de un poder Legislativo plural e independiente que lo limita a través de la creación de leyes y de la aprobación del presupuesto, pueden imponer limitaciones institucionales mayores al Ejecutivo que las que existen en un régimen parlamentario<sup>21</sup>. Es decir el sistema de pesos y contrapesos.

El presidencialismo, como forma de organización política opuesta al parlamentarismo, no es en sí mismo antidemocrático. Si el gobierno emana efectivamente del sufragio universal, ejerce sus facultades dentro de la legalidad y existe la posibilidad real de alternancia en el poder, el sistema presidencial es efectivamente una opción democrática.

### **1.3.2 Los Sistemas parlamentarios.**

Como una primera aproximación podríamos decir que el parlamentarismo es una forma de gobierno en la que el parlamento participa de forma decisiva en la dirección de los asuntos del Estado.

El parlamentarismo se ha extendido prácticamente por todo el mundo, exceptuando el continente americano, existen tanto monarquías parlamentarias: Inglaterra, España, Bélgica, Suecia y Los Países Bajos; como repúblicas parlamentarias: Alemania, Austria, La India, entre otros.

Como características principales podríamos señalar:

- I. La existencia de un gobierno, tanto su constitución como su permanencia, depende de la confianza del parlamento, del expreso o tácito consentimiento.
- II. El ejecutivo se comparte; existe un jefe de Estado y un jefe de Gobierno. Estamos hablando de una estructura formalmente bicéfala del poder, en donde

---

<sup>21</sup> Rubio Luis, Álvarez Norma et. al. Reforma del sistema Político mexicano. Condición para la modernización, Editorial Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. México. 1990. Pág.150

existe un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno, en la mayoría de los casos es el Jefe de Estado (que puede ser el Rey o el Presidente, dependiendo del caso), el que propone al Parlamento al primer ministro, o incluso, del gabinete completo.

- III. Los miembros del gabinete son también miembros del Parlamento.
- IV. El líder del partido o coalición dominante es nombrado primer ministro.
- V. Existe entre el Parlamento y el gobierno un control mutuo, el primero puede ser disuelto por el gobierno y este a su vez puede ser sometido a un voto de no confianza por parte del parlamento.
- VI. Las funciones de orientación y dirección política corresponden tanto al jefe de gobierno como al jefe de Estado y al parlamento.
- VII. El jefe de gobierno es electo por la mayoría parlamentaria.<sup>22</sup>

Sartori lo explica así "todos los sistemas que llamamos parlamentarios, como regla genérica, requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y, según sea el caso, destituidos, merced al voto del parlamento".<sup>23</sup>, es decir, si el parlamento es soberano por lo tanto no permite la división de poderes en tal caso el poder se comparte, con ventaja para el parlamento. Pues aunque el ejecutivo puede disolver al parlamento esta posibilidad es muy remota en cambio éste ejerce un control continuo sobre las acciones del poder ejecutivo.

En un régimen parlamentario, la forma de relacionarse entre el Legislativo y el Ejecutivo es mucho más rica, mucho más variada, mucho más diversificada.

La formación del gobierno requiere una previa declaración positiva de lealtad de parte del parlamento. A esto se le conoce como el *voto de confianza*; es decir, cuando el parlamento apoya la conformación de un gobierno haciendo una expresión de carácter positivo. Este voto de confianza consiste en la elección del Primer Ministro, y

---

<sup>22</sup> Carpizo Jorge "El presidencialismo mexicano". Siglo XXI editores, 1989. pág. 13-14

<sup>23</sup> Sartori, Giovanni. Ingeniería constitucional comparada. Fondo de cultura económica. México. 1994. Pág. 116.

en ocasiones también de todos los ministros, o en la aprobación de un gobierno propuesto, en la mayoría de los casos, por el Jefe de Estado.

Una vez emitida esta declaración de confianza, el apoyo parlamentario se presume y a esto se le conoce como *presunción de confianza*, se parte de la premisa de que el apoyo parlamentario subsiste.

Este apoyo parlamentario se mantiene hasta en tanto el parlamento no lo retire de manera expresa a través de la *moción de censura*, que es una declaración negativa que implica justamente que el Parlamento deponga al Gobierno. Y a la inversa; si el Parlamento cuenta con esa arma, que es la moción de censura, el Jefe de Gobierno puede someter en cualquier momento a votación la continuidad del gobierno y a esto se le llama cuestión de confianza.

Es decir, cuando es el propio gobierno quien somete a consideración del Parlamento la permanencia o no del gobierno; en caso de que la cuestión de confianza que somete el gobierno al parlamento fuese negativa, las consecuencias serían exactamente las mismas de una moción de censura que hubiese prosperado.

Son estas consecuencias, que el gobierno queda destituido, o bien está obligado a dimitir, aunque siga ejerciendo las funciones hasta la formación de un nuevo gobierno. "A esta última figura se le conoce como *gobierno en funciones*. Es decir, aquel gobierno que, una de dos, haya sometido una *cuestión de confianza* y la haya perdido, o bien el parlamento haya hecho prosperar una moción de censura, de tal suerte que ese gobierno va a estar obligado a renunciar, pero hasta que no se constituya una nueva mayoría, hasta que no se constituya un nuevo gobierno"<sup>24</sup>. De tal suerte que en ese inter se habla de lo que técnicamente se conoce como gobierno en funciones, es decir serían varios elementos a tener en cuenta; el voto de confianza, la presunción de confianza, la moción de censura, la cuestión de confianza y el gobierno en funciones; habría que tener presente estas cinco figuras.

Ahora bien, tanto la formación del gobierno como la retirada de la confianza, demandan una expresa declaración por parte del Parlamento, la retirada de la

---

<sup>24</sup> González Chávez, Jorge. "Teoría de las instituciones políticas". En [www.camaradediputados.gob.mx/inveyana/polint/teoria.htm](http://www.camaradediputados.gob.mx/inveyana/polint/teoria.htm)

confianza, se puede presentar de dos formas: una, la moción de censura o bien una respuesta negativa a una cuestión de confianza. En estos casos se requerirá una expresa declaración por parte del Parlamento.

Hay países en donde se contemplan varias votaciones a efecto de poder conformar gobierno; hay países en donde es necesaria la mayoría absoluta para poder conformar gobierno; otros donde se permite la mayoría simple, y hay otros en donde se requiere la mayoría calificada.

Todas estas formas en el procedimiento de formación de gobierno, nos colocan frente a ese gran arcoiris de modalidades parlamentarias.

En estos regímenes parlamentarios ¿quién elige al Jefe de Estado?. Si estamos frente a un régimen de monarquía parlamentaria, por ejemplo en España o Inglaterra, donde el Jefe de Estado es el Rey o la Reina, allí no hay una elección, son monarquías de carácter hereditario, en el caso de una república parlamentaria, es decir, donde no existe un rey, sino un presidente, como por ejemplo Alemania o Italia, hay una gran variedad. En Alemania es el propio Bundestag quien designa al presidente, es decir, es el propio parlamento quien designa al presidente.

Es lo que distingue a los sistemas parlamentarios de los semipresidenciales. Porque en los sistemas semipresidenciales, el Jefe de Estado, ejemplo Francia, no es designado por el Parlamento y no hay una designación de carácter hereditaria, sino que el Jefe de Estado es electo popularmente.

Una forma de control es el derecho de disolución del Parlamento, tiene una gran variedad, ya sea el Jefe de Estado o el Primer Ministro, incluso en algunas naciones el propio Parlamento, se puede autodisolver como una forma de control, a efecto de que se convoque a elecciones y emane una nueva mayoría. Cuando los parlamentos no sean capaces de ponerse de acuerdo para elegir a un nuevo gobierno, se tiene el recurso democrático de convocar a nuevas elecciones, con el fin de que sea la ciudadanía la que resuelva la nueva mayoría y el nuevo gobierno.

Las diferencias en un sistema parlamentario, se ventilan en los pasillos y en los salones del Parlamento, ya sea a través del voto de censura o incluso, a través de la

amenaza del ejercicio de un voto de censura, que es una forma política de control y de presencia del Parlamento, amenazar con que van a utilizar un voto de censura.

Se critica a los sistemas parlamentarios, que el votante no sabe, al momento de sufragar, a quién de un partido mayoritario se propondrá para el cargo de ministro, en un sistema presidencial, el elector sabe claramente por quien está votando, en un régimen parlamentario el ciudadano está sufragando por un partido y no sabe a que candidato se va a postular. Esta situación realmente no se presenta. En los sistemas parlamentarios también hay una personalización de liderazgo, incluso, en un sistema parlamentario, es posible saber, no solamente quién va a ser el primer ministro, sino quiénes van a ocupar los ministerios, quiénes van a pasar a formar parte del gabinete, porque existe la figura, como en Inglaterra del gabinete en la sombra, donde la oposición tiene como una especie de persona paralela al Ministro de Agricultura o al Ministro de Relaciones Exteriores. Entonces el elector, en esos países se sabe que en el supuesto de que la oposición se haga gobierno, quiénes ocuparán los cargos, no solamente el de primer ministro, sino todo el gabinete, a diferencia de un sistema presidencial donde la atribución de designar a los miembros del gabinete, secretarios de estado o ministros, en la generalidad de los casos, es una decisión discrecional por parte del presidente; en un sistema presidencial se está votando prácticamente por el presidente, pero ignoran quiénes serán y qué secretarías o que ministerios ocuparán determinadas personas.

Una ventaja que presentan los sistemas parlamentarios es que a los ministros se les puede exigir responsabilidad en cualquier momento. El parlamento o incluso su propio partido, a través del voto de censura.

Los partidos tendrán que responder ante los votantes, ya sea al final del mandato o bien cuando se presente una crisis en el liderazgo y el Parlamento o el partido mayoritario obliguen a convocar a elecciones anticipadas.

La jefatura de Estado se le asigna a una persona, al Rey o al Presidente, y la jefatura de Gobierno al Primer Ministro o al Canciller, esto presenta una gran ventaja, pues en un sistema parlamentario difícilmente el Jefe de Gobierno se va a involucrar en acciones que le quitan mucho tiempo, como ir a una ceremonia de inauguración, en

fin, cualquier acción poco relevante para el cargo, estas se le encomiendan al Jefe de Estado, ir a inaugurar, recibir las cartas credenciales, una función protocolaria, pues esto lo va a realizar el Jefe de Estado, así el Jefe de Gobierno estará más abocado a las tareas fundamentales propias de su responsabilidad.

Como el Primer Ministro es a su vez miembro del parlamento, esto genera una concepción política, por parte de los primeros ministros, mucho más democrática, mucho más cercana al acuerdo a la negociación, porque como es miembro del parlamento se ve forzado a relacionarse, hasta cierto punto "como iguales" frente a los parlamentarios, se evita ese trato de sumisión con los presidentes, de tal suerte que se da un intercambio mucho más democrático entre el Parlamento y el Gobierno. En tanto, el líder de la oposición tiene mayores posibilidades de actuar, puesto que es a su vez parlamentario, tendrá la tribuna parlamentaria para discrepar, para oponerse, para combatir al gobierno.

En un sistema parlamentario existen pocas probabilidades, de que se elija a un improvisado; el Primer Ministro propuesto debe haber cumplido una diversidad de pruebas a lo largo de su carrera, como la trayectoria en su desempeño en el servicio público en diversos cargos.

Los sistemas parlamentarios, son capaces de presentar a un grupo de líderes potenciales mucho más amplio. En este sentido "el Parlamento es como una especie de vivero de líderes potenciales, y no se genera esa especie de canibalismo político (que se presenta al final de cada sexenio cuando algunos funcionarios que terminan su gestión son perseguidos e incluso encarcelados como demostración del cambio), los sistemas parlamentarios no excluyen a los líderes que han perdido el poder, al contrario, los líderes que han perdido el poder o que no han ganado, se sientan en un banquillo, en una curul, en un escaño y esperan cautelosamente su turno. En la mayoría de los casos una vez que un líder pierde en un sistema presidencial, simplemente se va al ostracismo político"<sup>25</sup>. Que se puede presentar para aprovechar la experiencia de personas valiosas.

---

<sup>25</sup> González Chávez, Jorge. "Teoría de las instituciones políticas". En [www.camaradediputados.gob.mx/inveyana/polint/teoria.htm](http://www.camaradediputados.gob.mx/inveyana/polint/teoria.htm)

En el sistema parlamentario el gobierno no sólo surge del parlamento, sino que el gobierno está en el parlamento, forma parte del parlamento; surge y se mantiene en el Parlamento.

### **1.3.3 El Sistema Semipresidencial.**

La locución semipresidencial se ha venido imponiendo con el paso del tiempo, luego de que Maurice Duverger acuñó esta denominación, hay otras formas de denominar al sistema semipresidencial, hay quienes le llaman ejecutivo bipolar, ejecutivo dividido; otros lo denominan ejecutivo parlamentario presidencial; otros gobierno semipresidencial; otros gobierno semiparlamentario; otros gobierno casi parlamentario. También le denominan sistema primer ministro presidencial, otros le llaman parlamentarismo híbrido o régimen parlamentario con correctivo presidencial.

En primer lugar un sistema semipresidencial es la síntesis entre el sistema parlamentario y el sistema presidencial. Hay autores como Sartori que señala que el sistema semipresidencial es una oscilación entre parlamentarismo y presidencialismo, en tanto que Duverger nos habla de una alternación entre las fases parlamentarias y presidenciales.

El sistema se entiende mejor desde la perspectiva del presidencialismo, tanto en el sistema presidencial como en el sistema semipresidencial, el presidente es electo popularmente, no es electo por el parlamento.

Se le llama semi, dado que se sustituye una autoridad monocéntrica, como la que se presenta en los sistemas presidenciales, donde el presidente es jefe de estado y jefe de gobierno, por una autoridad dual, una autoridad bipolar, una situación de diarquía.

En el sistema semipresidencial, el presidente debe de compartir el poder con un primer ministro; este primer ministro debe conseguir el apoyo continuo y permanente del parlamento.

Podríamos señalar las siguientes características para la definición de un sistema semipresidencial:

"1.- El jefe de estado, es decir, el presidente, es elegido por el voto popular, ya sea directo o indirectamente para un período predeterminado en el cargo.

2.- El jefe de estado comparte el Poder Ejecutivo con un Primer Ministro, con el que se establece una estructura de autoridad dual, cuyos tres criterios definitorios son: El presidente es independiente del parlamento, pero no se le permite gobernar solo y, en consecuencia su voluntad debe de ser canalizada y procesada por medio del gobierno.

3.- El Primer Ministro es nombrado por el presidente, pero el nombramiento recae en el líder del partido o coalición mayoritaria en el Parlamento. Cuando el partido o coalición del presidente tiene mayoría en el parlamento, el primer ministro es un jefe dependiente de su autoridad, cuando no es así surge el fenómeno de la cohabitación, en el que el primer ministro dirige las acciones de gobierno.

4.- El Primer Ministro y su gabinete son independientes del presidente, pero dependientes del parlamento, tanto el primer ministro como los miembros del gabinete están sujetos al voto de confianza o a la moción de censura y su permanencia requiere, el apoyo de una mayoría parlamentaria.

5.- La estructura de autoridad dual, entre el presidente y el primer ministro, permite diferentes balances de poder, así como predominios de poder variables dentro del ejecutivo." <sup>26</sup>

Hay grandes diferencias entre lo que es el sistema semipresidencial en Francia, o en Sri Lanka, o en Finlandia, o incluso gran parte de los países del Este Europeo, ahora a raíz del proceso de transición democrática que experimentaron, adoptaron un sistema semipresidencial. Pero dependerá de cada país y del potencial que la propia constitución le otorgue a cada una de estas figuras, la definición de quién podrá llevar la decisión frente a determinados asuntos. En Francia, en materia de relaciones internacionales, en principio lleva el Presidente dicha responsabilidad. Sin embargo, las políticas, en términos de definición, de apoyo del Parlamento, las desarrolla el Primer Ministro.

---

<sup>26</sup> Rossell, Mauricio. *Congreso y gobernabilidad en México*. Cámara de Diputados LVII Legislatura – Miguel Ángel Porrúa. México. 2000. Pág. 28

El presidente no es una figura decorativa, goza de poderes potenciales para tomar decisiones; es un sistema que pretende combinar las ventajas y lo mejor del sistema presidencial y del sistema parlamentario. Al igual que en un sistema presidencial, en el régimen semipresidencial, el jefe de estado es electo popularmente por la ciudadanía, el jefe de estado goza de una legitimidad democrática, a diferencia de un sistema parlamentario en donde, en una república parlamentaria, el presidente será designado, como sucede en Alemania por el parlamento o por una asamblea especial.

Al igual que en un régimen parlamentario, en el semipresidencialismo se da esta autoridad dual, en donde el presidente es el jefe de estado y el primer ministro el jefe de gobierno, ambos con poderes importantes, como conducir la política exterior, en el caso del jefe de estado, o bien conducir la administración pública en el caso de jefe de gobierno.

En un régimen semipresidencial, al igual que en el presidencial existe un grado considerable de legitimidad, dado que el presidente es electo popularmente, en este sentido es el representante de los ciudadanos, en tanto que en un sistema parlamentario no, la única institución legitimada popularmente es el parlamento.

En un sistema semipresidencial existe un primer ministro y un gabinete responsable ante el parlamento, el cual puede provocar su caída, su dimisión y, también debe aprobar su formación. Esto no existe en el sistema presidencial, pero sí existe en el parlamentario. Es una combinación entre un sistema presidencial y uno parlamentario, si bien es cierto que, el prefijo "semi" y la alocución "presidencial" se impusieron, dado que hay mayor cercanía con el sistema presidencial.

El jefe de Estado no tiene sino una parte de los privilegios de su homólogo norteamericano. Elegido como él, mediante el sufragio universal, pero no posee la totalidad del poder gubernamental, quedando lo principal en manos del Primer Ministro y del Gabinete, quien dirige la política de la nación, de acuerdo con un Parlamento que puede removerlos. El Presidente dispone de poderes de regulación, presión e incluso de sustitución, pero no puede mantener al gobierno y a su jefe, es decir, el Primer Ministro, si el Legislativo no lo desea.

Es un gobierno que debe trabajar junto con el parlamento, un gobierno en donde se evitan los gobiernos divididos y donde es posible encontrar la cohabitación política, incluso cambia la terminología, en un sistema presidencial, cuando la mayoría del parlamento es distinta al partido cuya titularidad recae, tiene la presidencia, ahí se habla de gobierno dividido, en tanto que un sistema semipresidencial, cuando se presenta esta circunstancia se llama cohabitación política.

Esta característica intermedia entre un sistema parlamentario y un sistema presidencial ha generado una gran discrepancia por parte de los autores para determinar qué países han adoptado el sistema semipresidencial.

Son estas las características primordiales del sistema semipresidencial francés. Un presidente electo popularmente, un presidente que tiene la atribución de disolver al parlamento, un primer ministro y un gabinete que requieren de la confianza del parlamento, un parlamento que tiene la posibilidad de presentar una moción de censura ante el primer ministro o ante cualquiera de los miembros del gabinete.

#### **1.4 Los sistemas de partidos y sistemas electorales.**

Los sistemas de partidos y los sistemas electorales constituyen formas particulares en que se estructuran, organizan y funcionan los partidos en competencia electoral entre ellos.

##### **1.4.1 El sistema de partidos**

En principio señala Sartori, "tal vez la fórmula más fácil para hacer una clasificación del sistema de partidos sea dividiéndolos en sistema monopartidista o unipartidista, sistema bipartidista y sistema pluripartidista" <sup>27</sup>. Esta clasificación se haría en función de si existe uno, dos o bien tres o más partidos políticos. Sin embargo, esta clasificación es incompleta, entonces él hace una clasificación bipolar, que a su vez se bifurca en diversas ramas.

---

<sup>27</sup> Sartori, Giovanni. Citado por González Chávez, Jorge. "Teoría de las instituciones políticas". En [www.camaradeputados.gob.mx/invcyana/polint/teoria.htm](http://www.camaradeputados.gob.mx/invcyana/polint/teoria.htm)

Por un lado estarían los sistemas competitivos y por el otro lado los sistemas no competitivos. Los sistemas competitivos, se identifican como los sistemas netamente democráticos, en tanto que los no competitivos, como sistemas no democráticos.

Los modelos dentro de los sistemas competitivos son cuatro, en primer lugar el pluralismo polarizado, en segundo un pluralismo limitado y moderado, en tercer lugar un sistema bipartidista y cuarto, un sistema de partido predominante.

En tanto que los sistemas no competitivos serían de dos tipos: sistemas de partido único y sistema de partido hegemónico.

El pluralismo polarizado se presenta cuando existen entre cinco y seis partidos políticos. Cabe señalar que cuando se habla de cinco y seis partidos políticos se hace referencia a partidos importantes, lo que implica descartar a aquellos partidos que carecen de utilidad, es decir, aquellos partidos minoritarios que no entran en la conformación de coaliciones, salvo que su capacidad de intimidación afecte a la táctica de la competencia. Son los partidos chantaje, como los llama Sartori, que tienen la capacidad de definir con sus propuestas la táctica política y la competencia que se presenta en un sistema. Como el caso de los partidos pequeños que tenemos en México.

Un partido antisistema es aquel que no acepta la legitimidad del sistema político, que no acepta las reglas del juego, y que incluso las combate.

Por otra parte, existen las oposiciones bilaterales. Un oposición unilateral es cuando se sitúa en un solo lado respecto del gobierno, en nuestro país es posible hablar de una oposición bilateral o de oposiciones bilaterales.

Un sistema de tres y cinco partidos políticos importantes, se conoce como pluralismo limitado, dado que por lo menos existen tres partidos importantes, ningún partido alcanza la mayoría absoluta de los votos. Esto genera que al partido mayor no se le permite gobernar solo, sino que requiere compartir el poder, es decir, constituir alianzas de manera permanente.

Estas alianzas o esta forma de compartir el poder, variará en un sistema parlamentario, donde las coaliciones son mucho más estables que frente a una

sistema presidencial, donde las alianzas son meramente coyunturales para asuntos específicos: aprobación del presupuesto, de la Ley de Ingresos y la aprobación de determinada ley.

El sistema bipartidista es la categoría mejor conocida, porque es relativamente más sencilla y porque es la que se ha aplicado en países altamente desarrollados como Estados Unidos e Inglaterra.

Existe un sistema bipartidista siempre que la existencia de terceros partidos no impida que los partidos principales gobiernen solos, de tal suerte que las coaliciones resultan innecesarias, si se apela exclusivamente al criterio numérico, se puede decir que Inglaterra es un sistema pluripartidista, porque además del Partido Laborista y del Partido Conservador, existe el partido Liberal, y el Partido Gales entre otras instituciones políticas.

Sin embargo Inglaterra, se incluye dentro de esta categoría política porque estos terceros partidos no impiden que el partido laborista o el partido conservador gobiernen solos sin necesidad de coaliciones. En Estados Unidos el republicano y el demócrata son las dos principales instituciones políticas pero existen otra serie de partidos e instituciones políticas minoritarias, que no impiden que estas dos grandes instituciones políticas obtengan, invariablemente, la mayoría absoluta de los votos y puedan gobernar sin necesidad de una coalición.

Otra característica del sistema bipartidista es que la alternancia es posible e incluso frecuente. Y esto es que distingue al sistema bipartidista del sistema de partido dominante.

La existencia de dos partidos no se ve afectada por la existencia de terceros partidos, incluso que pueden tener cierta fuerza regional, pero que no tienen un impacto a nivel nacional.

En resumen, "son cuatro las características del sistema bipartidista: Primera, dos partidos que se dan en condiciones de competir por la mayoría absoluta de los escaños; segunda, uno de los dos logra conseguir una mayoría parlamentaria suficiente para gobernar solo; tercera, no solamente este partido obtiene esa mayoría para gobernar solo, sino que está dispuesto a gobernar solo, es decir, como táctica

política el partido político mayoritario tiende a gobernar solo, sin el deseo de vincularse, así sea para determinadas agendas de gobierno con los partidos de oposición o los partidos minoritarios; cuarta, es que la alteración o la rotación del poder sigue siendo una expectativa creíble" <sup>28</sup>. Se dice que este tipo de sistemas bipartidistas, dado la forma de búsqueda del centro político y del electorado centrista, minimiza los conflictos sociales.

Dentro de los sistemas competitivos, está el sistema de partido predominante. Estaremos en presencia de un sistema predominante siempre que un partido deja atrás a todos los demás de manera constante, reiterada, de tal suerte que este partido es más fuerte que los otros, en una proporción diferencial superior a 10 puntos porcentuales.

Tal vez la principal antítesis del partido predominante sea el partido hegemónico, el cual se ubica dentro de los sistemas no competitivos.

Este sistema de partidos sigue perteneciendo a la zona del pluralismo de partidos o al sistema competitivo, estamos en presencia de un sistema democrático de contienda por el acceso al poder.

En este sistema no solamente se permite la existencia de partidos distintos al predominante, al principal, sino que éstos existen como legales y legítimos competidores del partido predominante, de tal suerte que es, de hecho, de facto un sistema de más de un partido en el que la rotación no ocurre en la práctica.

Por ejemplo Japón, con el Partido Liberal se mantuvo en el poder durante un largo período, el partido predominante se las arreglaba para, legal y legítimamente, ganar a lo largo del tiempo una mayoría absoluta de escaños que, no necesariamente una mayoría de votos. Lo importante en la definición del tipo de sistema de partido, no es la cantidad de votos, sino el número de escaños, el número de curules que cada institución política obtiene.

Además, un sistema de partido predominante existe la expectativa real de que este partido predominante pierda, se cambia el tipo de sistema, ya sea hacia un

---

<sup>28</sup> González Chávez, Jorge. "Teoría de las instituciones políticas". En [www.camaradec Diputados.gob.mx/invcyana/polint/teoria.htm](http://www.camaradec Diputados.gob.mx/invcyana/polint/teoria.htm)

sistema de pluralismo moderado o bien hacia un sistema bipartidista o hacia un sistema de pluralismo polarizado. Dependerá de las circunstancias de cada país.

Siempre que el electorado sobrepase con claridad, con nitidez el umbral de la mayoría absoluta de los escaños y sea un electorado estable, es un sistema de partido predominante.

El sistema de partido, al igual que el sistema bipartidista, son sistemas que pueden expresar una cierta fragilidad, puesto que son diferencias relativamente pequeñas las que pueden existir entre el partido ganador y el segundo lugar, o dado que el propio sistema electoral que se instaure en cada uno de los países puede arrojar un resultado distinto, es decir, una variación al sistema electoral, puede alterar de manera radical el número de escaños, el número de curules que cada instituto político va a tener.

Un sistema de partido predominante no será tanto el número de partidos que lo defina, sino la distribución concreta del poder entre ellos. Por eso se dice que no será el número de partidos el que le dé vida o el que defina al sistema de partido predominante sino, en todo caso, la distribución concreta del poder que se dé entre los contendientes.

En los sistemas no competitivos, existen dos grandes sistemas: el sistema de partido único y el sistema de partido hegemónico.

El sistema de partido predominante se ubica en la línea divisoria entre los sistemas competitivos y no competitivos, porque los pequeños partidos son antagonistas verdaderos, son independientes del principal partido, se disputan los escaños, las curules sin temor, sí existe una competencia de carácter significativo. Si bien es cierto que al final se da una victoria arrolladora por parte del partido predominante, pero legítima y válida.

Habría que distinguir dos conceptos, el de competencia, del de competitividad. La competencia es una estructura o una regla del juego, en tanto que la competitividad es un estado concreto del juego, es una característica que se puede presentar, una consecuencia que se puede presentar de la competencia.

Es un rasgo distintivo que se puede dar o no, respecto de la competencia. Es decir la competitividad es una de las propiedades, o uno de los atributos de la competencia. Como regla del juego puede existir la competencia, pero como resultado de ese juego puede presentarse o no la competitividad, esto es útil para distinguir a un sistema competitivo de uno no competitivo.

Por otra parte se cuestiona la categoría de los regímenes de partido único como un sistema de partidos, porque no es un sistema, dado que no existe una complejidad donde por lo menos, ya sea de manera formal y no real, se presente una disputa entre dos o más partidos.

Los estados de partido único son --sostiene Sartori-- más o menos opresivos, omnipresentes, intolerantes y extractivos. Un sistema de partido único se puede presentar, tanto en un régimen totalitario, como en un régimen autoritario las diferencias entre estos dos tipos de regímenes son matices, desplegando o fungiendo como instrumentos, como herramientas al servicio del régimen y desarrollando, en mayor o menor medida esta función opresiva, omnipresencia extractiva, intolerancia etcétera. De tal forma que las comunidades políticas en las que se presentan los sistemas de partido único pueden variar, la intensidad de la represión será distinta en un régimen como el estalinista en la Unión Soviética, el régimen de Fidel Castro en Cuba, o el régimen de Franco, en la última etapa. Habría grandes diferencias, si bien es cierto que no dejarían de ser sistemas no democráticos, sistemas no competitivos.

Sartori propone un orden decreciente de la intensidad en la que se presenta la represión, la intolerancia, la omnipresencia. Y divide entre unipartidismo totalitario, unipartidismo autoritario y unipartidismo de carácter pragmático.

Ya se ha visto el unipartidismo totalitario y el autoritario, por lo que toca al unipartidismo pragmático; tenemos como ejemplo a España al término del franquismo. En esta etapa se empezaron a relajar un poco las formas comunes de represión política del régimen.

Son cinco los criterios que utiliza Giovanni Sartori para poder distinguir a este tipo de sistemas de partidos, estamos frente a una especie de análisis lineal en donde el unipartidismo totalitario se presentará, en mayor intensidad, el cúmulo de

características y se van desdibujando, en tanto lleguemos en el otro extremo al unipartidismo pragmático.

En un unipartidismo totalitario la ideología será fuerte, omniabarcante, totalista. En un sistema de unipartidismo autoritario será un tanto más débil y en un unipartidismo pragmático la ideología no tendrá importancia, o la importancia será muy débil.

La coacción será muy alta en un sistema totalitario, mediana en un sistema autoritario y baja en un sistema de unipartidismo pragmático.

La política, respecto de los grupos externos será en el totalitario plenamente destructiva, altamente represiva. En el unipartidismo autoritario será un tanto excluyente, en tanto que en el unipartidismo pragmático absorbente, esto es, que el régimen va a desarrollar una especie de tolerancia limitada frente a los grupos externos, pero siempre pretendiendo cooptarlos, absorberlos, incluirlos al dominio político que se ejerce.

Con relación a la independencia de los subgrupos, en un régimen totalitario no existe ningún grado de autonomía. En un régimen autoritario existe de manera limitada respecto de los grupos no políticos: iglesias y asociaciones de empresarios. En tanto que en un unipartidismo pragmático esta independencia será permitida, incluso tolerada, siempre y cuando, evidentemente, no rebase ciertas fronteras y se atreva a verdaderamente poner en entredicho la legitimidad del régimen.

La arbitrariedad en un sistema totalitario será ilimitada y de carácter impredecible. En un sistema autoritario ésta se da dentro de determinados límites predecibles, conocidos de antemano; en un unipartidismo pragmático estará, sino plenamente limitada, sí sujeta a taxativas muy claras y definidas.

Con respecto al sistema de partido hegemónico, Sartori lo analiza con cierto detalle. Esta etiqueta de partido hegemónico se acuñó en Polonia en donde por primera ocasión esta denominación, la retoma Sartori y de allí un número considerable de autores.

disenso controlado, tolerado en la medida en que no rebase ciertos límites, los partidos no pueden convertirse en partidos principales dentro del ejercicio del poder público. Esto explica la aparición en México de partidos políticos que desaparecen después de su primera elección pues solo cumplen con esa apariencia de pluralidad.

#### **1.4.2 Sistemas electorales.**

El origen se encuentra en la forma como se hace votar a los ciudadanos. Como señala Sartori " Los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules, y por consiguiente afectan la conducta del votante." <sup>30</sup> (se deben evaluar por separado las elecciones presidenciales). La elección puede ser por un partido o por una persona. En el primer caso la principal división es entre la representación proporcional y la mayoritaria. En el segundo, se debe identificar quien controla la selección de los candidatos, así la principal decisión es si se vota o no por una persona.

En los sistemas de mayoría el triunfador se queda con todo, en los sistemas de representación proporcional el triunfo se comparte de acuerdo a un porcentaje electoral ya establecido. La realización del principio de representatividad depende fundamentalmente del sistema electoral, que determina los procedimientos de elección y la naturaleza del vínculo entre los representantes y la sociedad, y del sistema de partidos políticos, que es la base de la competencia política en la democracia y el vehículo institucional más importante a través del cual los ciudadanos pueden transmitir sus demandas al gobierno.

Las democracias modernas se sustentan en dos grandes pilares; por un lado los derechos propiamente liberales: de expresión, opinión, asociación, libre prensa, reunión y organización; y por el otro en los derechos de participación política, particularmente el derecho a la elección de los gobernantes, a través del sufragio.

---

<sup>30</sup> Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de cultura económica. México. 1994.. Pág. 15

El sufragio, luego de arduas conquistas cívicas ha seguido un proceso de expansión paulatino, hoy hablamos de un sufragio universal, igualitario, directo y secreto.

La universalidad del sufragio es un proceso que se inicia con un electorado numéricamente pequeño y limitado y concluye, en la segunda mitad del siglo XX, con un electorado integrado, potencialmente, por la totalidad de la población adulta. Hoy en día todo ciudadano o toda ciudadana adulta tiene el derecho de votar con independencia de su condición racial, de género, económica, política, lingüística, religiosa y étnica.

Actualmente los textos constitucionales reconocen el principio de la igualdad del sufragio. Sin embargo, en la actualidad existen otras formas para pervertir este principio de igualdad del sufragio, que son formas mucho más sutiles, que se dan y se presentan en la mayoría de las democracias modernas.

Otra característica del sufragio contemporáneo es el sufragio secreto, que consiste en que la emisión del voto no debe ser conocida por otros. El sufragio secreto se contraponen al voto por escrito, donde de antemano se señalaba por quién se iba a votar y se iba a la urna a depositar la boleta, o la emisión pública del sufragio a mano alzada o aclamación, que todavía se estila en los cantones suizos.

Hay países democráticos en donde el voto no se ejerce de manera directa, en el caso norteamericano la elección presidencial se realiza de manera indirecta, el ciudadano está eligiendo a los electores, quienes a su vez participarán en un colegio electoral, quien a su vez finalmente designará al Presidente de los Estados Unidos de América.

La noción de sistema electoral, en sentido estricto, se refiere a los principios y a los métodos utilizados para convertir los votos en escaños, es decir, para traducir la voluntad ciudadana en representación política. Existen dos grandes sistemas electorales, el de mayoría y el proporcional, cada uno de ellos con diversas modalidades y fórmulas de asignación de escaños, así como un sistema mixto que

combina los principios de ambos. En términos generales, dichos sistemas se pueden describir de la siguiente manera <sup>31</sup>:

En los sistemas de mayoría:

1. Se busca formar una mayoría en los órganos de representación popular que garantice estabilidad y gobernabilidad, aun a riesgo de fomentar sobre o subrepresentación en el Parlamento; por ejemplo, que un partido político obtenga un porcentaje de escaños o curules sensiblemente mayor o menor al porcentaje de la votación que haya obtenido. En este caso se privilegia la gobernabilidad sobre la representatividad.
2. El ganador de la elección en el ámbito territorial-poblacional donde se realice la elección se queda con toda la representación, es decir, gana todo; por ejemplo, en un distrito electoral se elige a un solo diputado.
3. Los partidos presentan candidatos individuales y el elector sólo tiene una opción.

En los sistemas proporcionales se busca:

1. Que los órganos de representación popular sean lo más representativos posible de la voluntad ciudadana, es decir, de los porcentajes de votación obtenidos por cada partido, aun a riesgo de generar una fragmentación en la composición del Parlamento que dificulte la estabilidad y la gobernabilidad; por ejemplo, que un Parlamento, al reflejar con exactitud los porcentajes de la votación obtenidos por los distintos partidos políticos, se fragmente de tal modo que la formación de una mayoría que legisle o integre el gobierno (en el caso de un sistema parlamentario), resulte imposible; en este caso se privilegia la representatividad sobre la gobernabilidad.
2. Elegir a dos o más representantes en el ámbito territorial-poblacional en el que se realice la elección y, por lo tanto, el triunfo es compartido según los porcentajes de la votación; por ejemplo, de una circunscripción electoral pueden surgir diez diputados.

---

<sup>31</sup> Aguirre Pedro *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos* en <http://duccyec.ifc.org.mx.htm>

3. Que las candidaturas de los partidos no sean individuales sino que se presentan en listas.

Dentro de los diversos mecanismos que conforman al sistema electoral encontramos en primer lugar la distribución de las circunscripciones electorales, que es el resultado de dividir a la población entre el número de escaños.

En cuanto al tamaño de las circunscripciones electorales. Por tamaño no se refiere a la extensión territorial, sino la cantidad de escaños que le corresponde a cada circunscripción, se habla técnicamente de dos tipos de circunscripciones, las uninominales, aquellas donde sólo se va a elegir una persona o en las plurinominales en donde se van a elegir a dos o más personas.

Respecto de las circunscripciones uninominales, sólo es posible aplicar el principio de mayoría, ya sea absoluta o relativa, porque solamente hay un cargo en disputa, de tal suerte que el que tenga la mayor cantidad de votos es quien se va a llevar dicho cargo de representación. Las circunscripciones plurinominales permiten la aplicación del principio de representación proporcional.

En México se utiliza un sistema mixto, de tal suerte que las circunscripciones plurinominales son uniformes, son cinco circunscripciones plurinominales con un número definido de 40 diputados a elegir en cada una de éstas. Sin embargo, en la mayoría de los países el tamaño de las circunscripciones plurinominales varía.

En el caso del sistema mexicano, como una variable a considerar, es la fórmula matemática en relación a como los votos se traducen a escaños, evidentemente en México la sobrerepresentación que históricamente se ha presentado se debe más que nada a un subterfugio matemático que le garantiza, hoy por hoy, el 8% de la sobrerepresentación en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores.

"El grado de sobrerepresentación del PRI ha llegado a magnitudes del 10% en 1994, del 12% en 1973, es decir, desde 1964 por primera ocasión opera la figura de los diputados de partido; a la fecha ha estado sobrerepresentado invariablemente, gracias a las fórmulas de asignación de diputados y lo mismo sucede en el Senado, donde, incluso el grado de distorsión, el sesgo en la representación alcanza grados

cercanos, a 25 puntos porcentuales, gracias a las fórmulas".<sup>32</sup> Uno de los mecanismos del PRI para garantizar su predominio en el Congreso

Podemos hablar de "3 tipos distintos de listas: la lista cerrada y bloqueada que es la que existe en nuestro país, por lo que hace al ámbito plurinominal en donde el elector solamente puede votar en bloque por un partido; el orden en las listas será determinado por el propio partido y el ciudadano no podrá alterarlo"<sup>33</sup>. Cada Instituto Político presenta en orden jerarquizado los nombres de los distintos candidatos de tal manera que, el ciudadano al momento de votar, sufraga por dicho partido y por la lista que este partido está presentando. Esto permite planificar la conformación de sus grupos parlamentarios, de antemano sabrá mantener un cierto equilibrio, donde haya políticos, economistas y abogados, es decir en los perfiles que debieran cubrir los legisladores.

Encontramos en segundo lugar la lista cerrada y no bloqueada. Esta lista cerrada consiste en que los partidos presentan los nombres de los candidatos y corresponde a los ciudadanos, a través de su voto, designar el orden escalonado en el que quedarán inscritos al momento de ser asignadas las curules. Esto amplía el poder del sufragio, permite que el parlamentario sepa que cuenta con el apoyo, tanto del partido, como del ciudadano y que el candidato se sienta menos dependiente del partido.

Por último encontramos la lista abierta, todavía a finales del siglo pasado se hacía, la lista abierta que permite al elector pasar por encima de los límites partidistas y configurar su propia lista. En este caso la lista del partido que se presenta a consideración del elector, constituye solamente una propuesta, el partido sugiere algunos nombres, pero el elector válidamente puede colocar a otras personas para que ocupen los lugares dentro de dicha lista.

Hay una multiplicidad de procedimientos de votación que igualmente impactan de manera decisiva en las fórmulas de representación. El voto preferencial, el voto múltiple, el voto alternativo, el voto acumulativo, el sistema de doble voto, entre otros.

---

<sup>32</sup> Aguirre Pedro *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos* en <http://deceyec.ifc.org.mx.htm>

<sup>33</sup> Aguirre Pedro *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos* en <http://deceyec.ifc.org.mx.htm>

El voto único, como el que existe en nuestro país, aquel en que cada elector tiene un sufragio por cada una de las elecciones que se realizan.

Otro de los aspectos más importantes en la definición de los sistemas electorales es la conversión de votos en escaños, es decir, las fórmulas a través de las cuales los sufragios se traducen en cargos públicos.

La doctrina denomina barrera legal, lo que en nuestro país se le conoce como el umbral. "es la línea fronteriza que, en el caso que algún partido o instituto político llegue a cruzarla va a tener derecho, justamente a la asignación de parlamentarios, es como la línea fronteriza entre el derecho a tener o no parlamentarios y puede ser definida de dos maneras, ya sea a partir del número de votos que cada partido obtiene, o bien a partir de la obtención y el triunfo en determinados distritos"<sup>34</sup>. En nuestro país el umbral se ubica en el 2%, los partidos en México para tener derecho a la asignación de diputados de representación proporcional o a la asignación de senadores de representación proporcional, será necesario que obtengan, cuando menos, el 2% de los votos. Esto es cuando la barrera legal se define en función de la cantidad de votos.

En México "la barrera legal para acceder a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores, coincide con el umbral para conservar o no el registro electoral, pero ambas barreras pueden ser distintas. En la mayoría de los países suelen ser distintas, porque se estima que la representación política debe, efectivamente, corresponder a partidos con cierta presencia electoral, en tanto que la posibilidad de participar en los procesos comiciales, tiene que ser más abierta y más plural, de tal suerte que la barrera legal para acceder a los escaños, por lo general, se coloca por arriba del umbral para conservar o no el registro"<sup>35</sup>. En Alemania el umbral está en el 5% de la votación. En Sri Lanka el umbral es del 12.5%. El umbral más accesible es Israel, el 1.5%, es el que estaba vigente en nuestro país hasta antes de la reforma de 1946. Por lo general estas barreras legales oscilan entre el 2 y el 4 por ciento.

---

<sup>34</sup> González Chávez, Jorge. "Teoría de las instituciones políticas". En [www.camaradediputados.gob.mx/invcyana/polint/teoria.htm](http://www.camaradediputados.gob.mx/invcyana/polint/teoria.htm)

<sup>35</sup> Aguirre Pedro Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos en <http://dcccyc.org.mx.htm>

Habría que distinguir entre la elección de mayoría y la elección sustentada en el principio de representación proporcional. En el principio de mayoría habría que precisar si se requiere de una mayoría relativa o de una mayoría absoluta. En el caso que se demande una mayoría absoluta, en el supuesto de que ningún partido obtenga el 50 por ciento más uno de los votos, será necesario realizar una segunda vuelta electoral, en la mayoría de los países latinoamericanos existe.

El sistema electoral se caracteriza por la definición de un cociente o cantidad mínima de votos para obtener un escaño. También se le conoce en la ciencia política como el sistema de cuotas, a efecto de asignar las curules o los escaños existentes.

La fórmula del cociente electoral consiste en lo que matemáticamente podríamos obtener mediante una división, en donde el dividendo equivale a la cantidad de votos válidos, emitidos en una elección y el divisor sería el número de escaños disponibles.

En la Cámara de Diputados hay todavía una serie de consideraciones para favorecer al partido mayoritario, en donde primero se le tiene que asignar el premio del 8% de sobrerepresentación y luego, entre los partidos restantes, ya ahí se le aplica esa fórmula del cociente electoral y resto mayor, de tal suerte que se hace un nuevo universo para la asignación de diputados entre los partidos distintos al mayoritario. "Antiguamente no existía la cláusula del 8% sino la celeberrima cláusula de gobernabilidad que era todavía mucho más gravosa. Ahí se permitían grados de sobrerepresentación cercanos al 20%, que afortunadamente nunca se presentaron y el argumento era uno: habría que garantizar la gobernabilidad, había que garantizar que el partido que más votos obtuviera en la pista uninominal, gracias a ese 8% accediera al control absoluto de la Cámara de Diputados"<sup>36</sup>, cosa que finalmente no se obtuvo.

El argumento era garantizar la gobernabilidad e incentivar la creación de gobiernos unitarios o no divididos, en donde hubiera una correspondencia entre el titular del Ejecutivo y la mayoría en la Cámara de Diputados, de tal suerte que no entráramos en una situación de confrontación entre poderes, una confrontación estéril, desgastante, esa fue la tónica de la argumentación.

---

<sup>36</sup> Aguirre Pedro *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos* en <http://deceyec.ife.org.mx/htm>

## **Capítulo II. La supremacía del Poder Ejecutivo en México.**

En éste capítulo se revisa el proceso que mediante modificaciones constitucionales fortalecieron el sistema presidencial mexicano. A partir de las facultades constitucionales desarrolló sus facultades metaconstitucionales.

### **2.1 El sistema presidencial mexicano.**

El primer sistema presidencial que existió fue el adoptado por la constitución norteamericana de 1787, como señala Bernardo Bátiz " A través de la Constitución de Estados Unidos de América recibimos indirectamente la influencia de John Locke y de Montesquieu, ya que los políticos y pensadores de las 13 colonias inglesas independizadas en 1776, cuando redactaron su constitución, tuvieron a la vista las obras de estos autores" <sup>37</sup>, de esa ley configuró una nueva relación entre los poderes legislativo y ejecutivo, que dio por resultado el régimen presidencial, por ello se considera al sistema presidencial norteamericano como el clásico o puro.

Por ello los sistemas presidenciales en América Latina se basaron en el norteamericano, aunque las enormes diferencias entre un país rico y desarrollado y los otros países en vías de desarrollo, hacen que hayan evolucionado en forma diferente.

En México, la forma de gobierno ha sido calificada de presidencialista, en atención a que, en el esquema de división de poderes, el Ejecutivo federal es el que soporta mayor peso en el ejercicio del poder. Para comprender la organización y funcionamiento del sistema jurídico y político de México resulta imprescindible el análisis de la figura del presidente de la república, el presidente es una pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran el sistema. Para Jorge Carpizo las causas del predominio del presidente mexicano han sido:

- a) "Era el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

---

<sup>37</sup> Batís Op. Cit. pág. 55.

- b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores eran miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente sus posibilidades de éxito son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.
- j) Un elemento psicológico que en lo general se aceptaba el papel predominante del ejecutivo sin cuestionamientos.”<sup>38</sup>

Aunque estas características fueron importantes actualmente algunas han cambiado, por ejemplo, ya no tiene el control del poder legislativo.

El presidente mexicano aparece como un ser muy poderoso y fuerte, que tiene múltiples facultades y que casi todo lo puede; que sus poderes son casi ilimitados y que su figura adquiere un carácter mítico. Como señala Alberto G. Salceda “En las

<sup>38</sup> Carpizo Op. Cit., pág. 25.

manos del presidente están todos los bienes y todos los males de la nación y por ello, el pueblo lo espera todo de él y todo lo puede temer de él. A él se le pide la solución de los grandes problemas nacionales y el remedio de los mas pequeños defectos municipales, y a él se atribuyen el mérito de todos los éxitos y la culpa de todos los fracasos.”<sup>39</sup>

Durante la última década el sistema presidencial mexicano ha evolucionado notablemente, esto se debe a los cambios originados en una crisis económica prolongada que fomentó la aparición de nuevos actores políticos además que las fuerzas tradicionales han modificado sus contenidos estrategias, y formas de articulación con el Estado.

Aunque el Presidente sigue siendo la pieza clave del sistema, la omnipotencia del ejecutivo se ha debilitado. El presidente que como voluntad exclusiva mueve y hace reaccionar al estado y a la sociedad no existe más. La presidencia de la república ha dejado de ser la instancia de arbitraje de todos los conflictos políticos, económicos y sociales que se presentan en el país, y su eficiencia se consolida cada vez más en la utilización de los mecanismos propios de la concertación y el consenso.

Al fortalecer al ejecutivo, nos lleva a la supremacía política y no constitucional del ejecutivo. Jorge Carpizo señala “Un ejecutivo fuerte no es en sí antidemocrático, siempre y cuando esté controlado, esté subordinado al sufragio universal, y sus actos estén enmarcados dentro de la ley fundamental”<sup>40</sup>. En México el poder ejecutivo no puede actuar más allá de las facultades que le otorgan la ley fundamental y las leyes; no puede salirse de este marco de referencia y si lo hace su actuación es inconstitucional o ilegal.

Según Javier Osornio “para asègurar que este sistema (presidencialista) funciones adecuadamente, es imprescindible que existan mecanismos eficaces de control que eviten el abuso o el desvío de poder. Es decir, el presidencialismo no es un sistema viciado en sí mismo, pero requiere de eficaces mecanismos de control que obviamente tienen como función contener el excesivo poder que concentra el

---

<sup>39</sup> Carpizo Op. Cit. Pág. 30

<sup>40</sup> Carpizo Op. Cit. Pág. 26

Ejecutivo"<sup>41</sup> Por ello es importante un Congreso fortalecido integrado por parlamentarios profesionales y capacitados para entender y desempeñar la importante función que el país requiere de ellos.

### **2.1.1 Las facultades constitucionales del poder ejecutivo.**

Antes de mencionar las facultades mencionaremos los requisitos que debe cubrir un ciudadano para ser Presidente de la República.

El Poder Ejecutivo es unipersonal y se deposita en el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien debe cubrir los requisitos siguientes de acuerdo al artículo 82 constitucional

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en Pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y;
- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;
- VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.<sup>42</sup>

El encargo de la presidencia dura 6 años y no hay reelección de ningún tipo ( artículo 83 )

---

<sup>41</sup> Osornio Op. Cit. pág. 154

<sup>42</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre otras de las principales facultades constitucionales otorgadas al presidente de la república se encuentran: Promulgar y ejecutar las leyes (artículo 89, Fracción I).

- i. Nombrar y remover, con toda libertad, a sus principales colaboradores, como los secretarios de Estado, el procurador general de la república, (artículo 89, Fracción II).
- ii. Nombrar con la ratificación del Senado, los ministros y agentes diplomáticos, los empleados superiores de Hacienda, los cónsules generales, los coroneles, y demás oficiales superiores del ejército y la armada nacionales, pudiendo remover libremente a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda (artículo 89, Fracción II, III y IV).
- iii. Nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. (89, fracción II).
- iv. Declarar la guerra a nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión (89, fracción VIII).
- v. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente de mar y tierra o para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, así como disponer de la guardia Nacional para los mismos objetos, con el consentimiento del Senado (Artículo 89, fracciones VI y VII);
- vi. Dirigir las negociaciones-diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiéndolos a la ratificación del "Congreso Federal", en realidad , del Senado (Artículo 89, fracción X);
- vii. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones (Artículo 89, fracción XII);
- viii. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación (Artículo 89, fracción XIII);
- ix. Conceder conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de

competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal (Artículo 89, fracción XIV);

- x. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria (artículo (9, fracción XV);
- xi. Celebrar los empréstitos sobre el crédito de la nación conforme a las bases que señale el Congreso (Artículo 73, fracción VIII);
- xii. Ejercitar y desistirse de la acción penal a través del procurador general de la República (Artículos 21 y 102);
- xiii. Expulsar de inmediato y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia en el país juzgue inconveniente (Artículo 33);
- xiv. Expropiar, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, en materia federal y del Distrito Federal (Artículo 27, párrafo 2°.), y
- xv. Ser la suprema autoridad agraria y con tal carácter, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, se le facultó expresamente para:
  - a. El otorgamiento de concesiones a los particulares o sociedades civiles o mercantiles constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establecieran trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se tratara y se cumplieran los requisitos legales.
  - b. La resolución de los límites de terrenos comunales que se hallen pendientes o que se susciten entre dos o mas núcleos de población (fracción VI y XII);
  - c. La resolución de las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas (fracciones X y XIII);
  - d. La fijación de la extensión de terrenos que pueden adquirir, poseer o administrar las sociedades comerciales, por acciones, que no tengan un fin agrícola (fracción IV);
  - e. La declaración de nulidad, cuando impliquen perjuicios graves para el

interés público, de los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores a 1876 y que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad (fracción XVIII) y

El nombramiento de los cinco integrantes del cuerpo consultivo agrario (fracción XI, inciso B).<sup>43</sup>

Estas atribuciones otorgadas constitucionalmente al presidente han favorecido concentrar el poder en el presidente.

### **2.1.2 La reformas constitucionales 1812 – 1933**

Se puede decir que todos los documentos constitucionales que nos han regido, ya sea bajo regímenes federales o centralistas, han establecido el sistema presidencial como forma de gobierno.

Con excepción de la constitución de Apatzingán de 1814 que adoptaba un ejecutivo plural o colegiado, sin embargo, su vigencia fue restringida a ciertas posiciones del territorio nacional durante la lucha por la Independencia. Como señala Bernardo Bátiz "Podemos decir que la Constitución de Apatzingán estuvo mucho más cerca de un sistema parlamentario que de un sistema presidencialista, dadas las facultades y los títulos que otorga al Poder Legislativo, pero además sentó precedentes en el sistema parlamentario, que todavía podemos reconocer en nuestras normas vigentes"<sup>44</sup>. En el artículo 11 del citado ordenamiento se establecía las tres atribuciones de la soberanía: La facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a caso particulares, estos es la división en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Aunque en el artículo 12 acotaba que no podría ejercerse por una sola persona o corporación las tres potestades, que señalaba como:

Supremo Congreso Mexicano, compuesto por diputados elegidos uno por cada provincia e iguales en autoridad.

---

<sup>43</sup> Orozco Op. Cit. Pág. 30

<sup>44</sup> Orozco Ibid. Pág. 64.

Supremo Gobierno, corporación colegiada integrada por tres individuos designados por el Congreso, iguales entre sí en autoridad, alternos en la presidencia cada cuatro meses de un sorteo efectuado por el Congreso y auxiliados por tres secretarios: el de guerra, de hacienda y de gobierno.

Supremo Tribunal de Justicia, compuesto de cinco individuos designados por el Congreso e iguales en autoridad y alternos en la presidencia trimestralmente por sorteo efectuado en el Congreso.

De esta manera se le daba un predominio al legislativo sobre el ejecutivo y judicial. Aunque es importante señalar que ésta constitución nunca fue legal, pues solo fue propuesta a iniciativa de José María Morelos y Pavón.

Sin embargo la Constitución de 1824 es la que configura el sistema presidencial como un ejecutivo unipersonal. Como lo explica Jorge Carpizo "El sistema presidencial configurado en 1824 subsiste en buena parte hasta nuestros días, dado que entre los sistemas de gobierno asentados en las constituciones mexicanas de 1824 y 1917 hay múltiples coincidencias. Se puede afirmar que los dos sistemas se aproximan en los puntos principales respecto a la estructuración del poder ejecutivo, siendo las coincidencias más notorias:

1. La existencia de veto como facultad del presidente,
2. El congreso dividido en dos cámaras,
3. Un solo período de elecciones del Congreso y
4. La forma de convocar al congreso a sesiones extraordinarias".<sup>45</sup>

Por otra parte consideraba la existencia de un vicepresidente sobre el cual recaían todas las facultades del presidente en caso de imposibilidad física o moral, la elección presidencial era indirecta, siendo electo presidente la persona que obtuviera la mayoría de votos de las legislaturas de los estados y vicepresidente quien ocupaba el segundo lugar. El período de ambos era de cuatro años con posibilidad de reelección, siempre y cuando hubieran transcurrido por lo menos otros cuatro desde el final de su mandato.

---

<sup>45</sup> Carpizo op. Cit. Pág. 42-43

Sin embargo la importancia del Congreso Constituyente de 1824 queda ahí pues como señala Eliseo Mendoza Berrueto fue en él "donde se dieron las batallas ideológicas más feroces y trascendentales para la conformación de nuestra república. Ahí se enfrentaron quienes postulaban el federalismo –a semejanza del sistema establecida años atrás en los Estados Unidos- y quienes defendían el establecimiento de una república centralizada." <sup>46</sup> . Fue así como el Acta Constituyente de 1824 estableció la República federal representativa y otorgó soberanía a los estados para el manejo de sus asuntos internos.

Sin embargo esta época fue de inestabilidad, hubo rebeliones y levantamientos producto de la confrontación entre centralistas y federalistas, por ello Mauricio Rossell afirma "La mayor parte de la inestabilidad política de ese siglo (XIX) se debió a la incapacidad de los regímenes para controlar al ejército". <sup>47</sup>

En diciembre de 1835 como resultado de esa inestabilidad y enfrentamientos se promulgó la Constitución de 1836 también llamada la Constitución de las Siete Leyes. Es una constitución centralista con un fuerte acento censitario (derecho al voto sólo para determinados propietarios) podemos mencionar las siguientes características:

- ❖ Establece como religión oficial a la católica romana, con la obligación de los mexicanos de profesarla.
- ❖ Destaca el establecimiento de un catálogo de garantías individuales.
- ❖ Establece requisitos para ser ciudadano que eran: tener una renta anual de cien pesos y saber leer y escribir.
- ❖ Sólo los ciudadanos podían votar y ser votados.
- ❖ El poder estaba dividido en Ejecutivo, legislativo y Judicial, vigilados por una especie de arbitro que se encargaría de vigilar que ninguno de los poderes

---

<sup>46</sup> Mendoza Berrueto, Eliseo. "*El presidencialismo mexicano*". Fondo de Cultura Económica. 2ª ed. México. 1998. pág. 58

<sup>47</sup> Rossell, Op. Cit. pág. 166

rebasara sus atribuciones, a éste se le llamó el Supremo Poder Conservador. Mas adelante analizaremos a este Supremo Poder.

- ❖ El territorio nacional se dividía en departamentos, distritos y partidos. Los departamentos estaban a cargo del gobernador quien dependía del gobierno general. Este elegía a los gobernadores por un periodo de ocho años pudiendo ser reelectos.
- ❖ El poder legislativo se integraba por un diputado por cada 150,000 habitantes o fracción de 80,000. La duración era de dos años y una renta de 1500 pesos anuales.
- ❖ Aunque fue una constitución centralista en la cual no se requiere la representación territorial conservaron el senado integrado por 24 senadores elegidos por las juntas departamentales a partir de tres listas propuestas de la Cámara de diputados, el gobierno general y la Suprema Corte de Justicia. Para ser senadores se requería una edad mínima de 35 años y una renta de 2,500 pesos anuales. Toas las leyes emanaban de la cámara de diputados y la de senadores solo revisaba.
- ❖ El poder ejecutivo estaba a cargo de un presidente elegido por via indirecta por un período de 8 años y era posible la reelección. Debería tener 40 años y un ingreso anual mínimo de 4,000 pesos.

Antes de continuar es interesante revisar las funciones del Supremo Poder Conservador.

Se trató de un órgano colegiado compuesto por cinco individuos, de los cuales se renovaba uno cada dos años, se requería que sus miembros fueran ciudadanos mexicanos, tuvieran 40 años cumplidos y un ingreso anual de por lo menos 3,000 pesos y deberían haber sido presidente, vicepresidente, diputado, senador, o magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

Entre sus atribuciones más importantes encontramos: "Declarar la nulidad de una ley o decreto si se consideraba en contra de algún artículo de la Constitución; declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia y los del ejecutivo

cuando fueran contrarios a la constitución. Declaraba la incapacidad física o moral del presidente de la república y la suspensión de la Suprema Corte de Justicia o las sesiones del Congreso. Sin embargo, para actuar sobre un poder, siempre necesitaba ser excitado por otro y sus decisiones tenían que tomarse por acuerdo de por lo menos tres de sus miembros. Este Supremo Poder Conservador no era responsable de sus operaciones más que frente a Dios y a la opinión pública, y sus miembros no podían ser reconvenidos ni juzgados por sus opiniones"<sup>48</sup>. Evidentemente, este poder no pudo durar pues necesariamente conduce a excesos en su aplicación, pero queda ahí como un intento por lograr el equilibrio entre los tres poderes.

En la Constitución de 1857 se estableció un gobierno con características opuestas al de 1824. Fue en ésta constitución donde se incluyó, como señala Mauricio Rossell "por primera vez en nuestro sistema jurídico, un capítulo especializado sobre garantías individuales. Los autores del proyecto consideraron los derechos del hombre como naturales y superiores a la autoridad y no solamente como una autolimitación del poder público. Dicho documento establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que es voluntad del pueblo mexicano establecerse en una república representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior"<sup>49</sup>. Además estableció los siguientes aspectos:

1. Quitaron al ejecutivo la facultad de veto,
2. El poder ejecutivo se depositaba en un solo individuo denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con una duración de cuatro años.
3. Para ser presidente se requería ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en Pleno ejercicio de sus derechos, tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección.

---

<sup>48</sup>Rossell, Op. Cit. Pág. 164

<sup>49</sup>Rossell, Op. Cit. Pág. 166

4. Ante la ausencia temporal del presidente, el presidente de la suprema corte de justicia, era quien realizaba esas funciones, las cuales eran en realidad débiles en comparación con las del Congreso. Es decir desaparecía la figura del vicepresidente, pues los resultados no fueron los esperados, este competía por el poder con el presidente.
5. Establecía un Congreso unicameral y dos periodos de sesiones con las siguientes funciones: correspondía la decisión sobre asuntos graves tales como la guerra, la organización económica y la modificación territorial, así como las facultades de expedir leyes prácticamente sobre todos los rubros. Esto marcaba la desaparición del senado que había sido introducido por el constituyente de 1824 siguiendo el modelo norteamericano. Aunque en la exposición de motivos para su desaparición explicaban que no cumplía con su función pues se olvidaba de los débiles y olvidaba los intereses de los estados. Aunque aparentemente el verdadero motivo fue que una segunda Cámara dificultaba las reformas que según los liberales necesitaba el país.

Para Mauricio Rossell la constitución de 1857 "era la construcción institucional más ambiciosa que hasta entonces se había intentado: hecha para ciudadanos en un país en el que los ciudadanos no existían. Esa fue su debilidad."<sup>50</sup>

Es importante mencionar el porfiriato, durante él los ferrocarriles, caminos y telégrafos fortalecieron el control del poder central sobre los caciques intermediarios. El aislamiento, que había sido una de las fuentes principales de su autonomía, había terminado. La incipiente industria empezó a depender del mercado nacional.

Mauricio Rossell señala "Bajo la dictadura porfirista inició verdaderamente el proyecto de consolidación del Estado Nacional. Durante los años anteriores, la fragmentación social y la parcelación del poder político obstaculizaron la creación de una burocracia nacional y la imposición efectiva de su autoridad sobre la población que habitaba en el territorio de México pues, por carecer de un dominio efectivo, debía negociar en cada caso con redes de intermediarios que ostentaban una

---

<sup>50</sup> Ibidem. Pág. 167

representación, si no legal, más sólida que la de las instituciones formales."<sup>51</sup> . En esa época el poder legislativo no garantizaba una representación nacional. Entre los mecanismos que favorecieron la estabilidad y continuidad del gobierno de Porfirio Díaz fueron:

1. Ausencia de una actividad política ciudadana organizada,
2. La posibilidad de reelección de los legisladores,
3. La laxitud de los requisitos establecidos para ocupar un cargo de representación,
4. Existía una fórmula de elección indirecta.
5. La conformación de las legislaturas locales fueron determinadas por el centro, comenzaron a funcionar como apéndices del Ejecutivo.
6. El ejecutivo tenía facultades para legislar en materias estratégicas. Así la actividad parlamentaria fue casi nula. Desde ahí el ejecutivo era fuente de toda la legislación.
7. El poder legislativo se ocupó de aprobar las iniciativas enviadas por el presidente, se ocupó de los conflictos locales, la ampliación del presupuesto y se reinició la costumbre de la comparecencia de los secretarios ante la cámara.

El congreso fue escenario de la confrontación política de los partidarios de la revolución y el porfirato.

Con el inicio de la revolución mexicana de 1910, nuevamente las regiones se aíslan, pero surgen nuevos actores políticos, los obreros y campesinos, entran a la escena política. Era necesario organizar todos esos intereses. El modelo teórico utilizado para explicar el sistema político mexicano es el corporativismo, "Un sistema de representación de intereses en el marco del cual los actores son organizados en un número limitado de categoría funcionales , obligatorias, disciplinadas, jerarquizadas y al margen de toda competencia ; el Estado las reconoce y acepta (incluso las crea) y tienen el beneficio del monopolio de la representación en la medida en que logran, a

---

<sup>51</sup> Ibidem. Pág. 170

cambio de controlar la selección de sus dirigentes, el tipo de demandas que se expresan y el apoyo que reciben"<sup>52</sup>. El corporativismo, busca restringir los derechos políticos de los ciudadanos, manipular o abolir las elecciones libres, eliminar la competencia entre partidos y, sobre todo, cancelar la autonomía de los sindicatos para incorporarlos al aparato del Estado.

Para entender el corporativismo mexicano es necesario comprender el origen revolucionario del Estado, pues de ahí surgen sus características principales. El Estado revolucionario rompe con el pasado, para la clase dominante del régimen de la revolución, el verdadero puntal de organización y desarrollo material de la sociedad era el Estado; las masas su apoyo.

La Constitución de 1917 es el reflejo de esas ideas y privilegia a la voluntad general sobre los intereses particulares, en ella se establece que:

1. México sería una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación, en el cual las facultades no conferidas a funcionarios federales están conferidas a los estados.
2. El pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes de la unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Se trata de un sistema en el que predomina el Ejecutivo. (artículo 49).
3. El poder ejecutivo es unipersonal y se deposita en el Presidente de los estados Unidos Mexicanos, cuyas características ya hemos mencionado.
4. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. La de diputados representa la voluntad general y son electos cada tres años, la de senadores representan el pacto federal y son electos cada seis años. Ni diputados ni senadores pueden ser reelectos para el período inmediato.

---

<sup>52</sup> Ibid Pág. 171

Por otra parte "uno de los rasgos más significativos de la constitución de 1917 es que fue la primera en el mundo en reconocer derechos sociales. Sus artículos en materia social y económica se basan en dos principios fundamentales: la intervención del Estado en la función social de la propiedad y en el área del trabajo. El artículo 27 otorgó a la nación la propiedad originaria de todas las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional. Desde entonces para constituir la propiedad privada, la nación transfiere su dominio a los particulares."<sup>53</sup> además fraccionó las haciendas en ejidos y estableció la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización. El Estado define cuando una causa es de utilidad pública y el momento en que se paga la indemnización.

Con respecto al trabajo lo retoma en el artículo 123 que busca satisfacer las demandas de las clases trabajadoras del país, puntualizando sus derechos frente al capital, con el propósito de armonizar ambos intereses. Además estableció la jornada de 8 horas, el salario mínimo, la participación de utilidades, derecho a indemnizaciones y el de coalición y huelga, la creación de la Junta de Conciliación y arbitraje, esto convierte al Estado en una especie de árbitro que decide quien tiene la razón ante un conflicto obrero – patronal.

La revolución necesitaba unanimidad política y un estado poderoso para lograrlo optaron por usar el nacionalismo revolucionario y el corporativismo o la organización corporativa de la sociedad. La generación que derrocó a Porfirio Díaz se sintió heredera del viejo nacionalismo y prosiguieron la destrucción del enemigo tradicional y calificaban de contrarrevolucionario aquel que se manifestara contra la causa revolucionaria.

Así el movimiento de 1910 se convirtió en referente central de la construcción de símbolos y significados políticos. Todo lo que pensara distinto era contrarrevolucionario. La reacción se identificó con la derecha y estuvo en oposición al gobierno revolucionario. Por ello Soledad Loaeza señala "La reacción perfiló la identidad de la revolución pues, por su existencia, el Estado podía seguir siendo

---

<sup>53</sup> Ibid. Pág. 173

revolucionario<sup>54</sup>. Por ello durante la presidencia de Plutarco Elías Calles, se inauguró la época de las instituciones con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en ese momento Calles invita a los revolucionarios a unirse y combatir a los reaccionarios pero ahora en el congreso que es adonde estaban representados ambos bandos.

Así el poder legislativo se convertiría en el espacio que legitimara formalmente las aspiraciones revolucionarias y la derrota de la reacción en el ámbito legal y no de las armas.

### **2.1.3 Las facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo.**

El fortalecimiento legal vía constitucional de las facultades del Presidente le otorgaron facultades que Jorge Carpizo llama metaconstitucionales que han existido aunque no sean reconocidas por ejemplo por el expresidente Miguel de la Madrid quien señala "...al dar testimonio de mi actuación como presidente, tomé como referencia básica las facultades que la Constitución otorga al Poder Ejecutivo federal, y de ellas, únicamente las más relevantes. Por ser innecesario, no menciono las facultades que no ejercí. Tampoco las que Jorge Carpizo ha sistematizado con el nombre de metaconstitucionales."<sup>55</sup>. Sin embargo esas facultades existen y han sido ejercidas por los presidentes.

Para Jorge Carpizo las facultades metaconstitucionales durante los gobiernos del priato fueron cuatro:

1. Jefatura real del PRI.
2. Designación de su sucesor.

---

<sup>54</sup> Ibid. Pág. 174

<sup>55</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel. *"El ejercicio de las facultades constitucionales"*. 2ª Ed. U.N.A.M. - Porrúa. México. 1999. 173 pág.

3. Designación de los gobernadores, senadores, diputados y presidentes municipales.<sup>56</sup>
4. Remoción de los gobernadores, senadores, diputados y presidentes municipales.

El PRI fue durante 70 años el partido preponderante, al interior de él se concentró el poder en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y dentro de dicho comité en el presidente del partido, aunque el líder real era el Presidente de la República.

El PRI está organizado o integrado por sectores: el campesino, el obrero y el popular, eso le daba al presidente de la república (priista) un control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole incorporadas en el sector popular, que representaban organizaciones muy fuertes en México, y que reconocían al presidente como su "guía" y aceptaban todas sus decisiones. El hecho de ser el jefe real del PRI le permitió al presidente ejercer una serie de facultades más allá del marco constitucional. Pues se dice que el poder ejecutivo está basado en la organización del partido, en la disciplina del partido y en el liderazgo del partido.

La sucesión presidencial es un tema muy discutido. Aunque queda claro que el presidente saliente designaba a sus sucesor y tenía para ello un margen de libertad muy amplio; quizá su única limitación sea que el "escogido" no vaya a ser fuertemente rechazado por amplios sectores del país, lo cual era muy difícil por la "lealtad" de sus sectores. Por lo tanto su discrecionalidad es casi absoluta. Era el gran elector de su sucesor, es más, nadie lo criticaba. Se aceptaba sin dudar que el candidato del PRI era el próximo presidente.

Al respecto Jorge G. Castañeda nos señala "Han prevalecido dos grandes tipos de sucesión, por lo menos desde 1969: por elección o decisión, y por descarte o eliminación (...). Para entender el mecanismo sucesorio mexicano, conviene clasificar las últimas seis sucesiones (Aun no considera a Vicente Fox) en dos categorías; primera los "dedazos" por eliminación que beneficiaron a Luis Echeverría en 1969 – 1970, a Miguel de la Madrid en 1981 – 1982 y, en la supuesta madre de todos los

<sup>56</sup> Carpizo Op. Cit. Págs. 190 - 199

descartes, a Ernesto Zedillo en 1994. Segunda categoría: los "destapes" por elección o decisión, que favorecieron a José López Portillo en 1975 – 1976, a Carlos Salinas de Gortari en 1987 – 1988 y, de modo efímero, a Luis Donaldo Colosio en 1993. Las sucesiones por descarte exacerban la ruptura entre saliente y entrante; en cambio, las sucesiones por elección maximizan el engaño por el saliente de los pretendientes derrotados y extreman los resentimientos entre los competidores. " 57 . La sucesión presidencial cuenta con un filtro y es la inclusión en el gabinete presidencial, pues cuando acceden a él pasan también a formar parte de los posibles, ya proveen garantía de continuidad, de construcción de alianzas y de salvar vetos definitivos por parte de las principales fuerzas políticas. Todos los posibles como les llama Castañeda, se identifican con las políticas económicas, sociales e internacionales del presidente saliente, pues de lo contrario todos representan un riesgo de traición. También son capaces de forjar alianzas entre diputados, senadores, gobernadores y líderes sindicales. Además deberá ser aceptado por los empresarios, la Iglesia e incluso en su momento por la cúpula de la Confederación de Trabajadores Mexicanos, aparte de Estados Unidos. El precandidato dejaría de serlo si alguna de éstas fuerzas estuviera en desacuerdo.

Es revelador o ilustrativo el comentario del expresidente Ruiz Cortines "El presidente no puede tener ni más de tres candidatos, ni menos de tres. Si son dos y se inclinan por uno desde el principio, la jauría lo hace pedazos y llega muy lastimado. Además si el predestinado se enferma o tiene un escándalo, hay que echar mano de otro, y éste se va a creer plato de segunda mesa, o que llegó por sí mismo, y los demás van a pensar que el presidente se equivocó. Pero nunca el número es superior a tres. Lo demás es relleno para que se repartan los trancazos" 58 Así tenemos que para las últimas sucesiones se han incrementado el número de candidatos de tres a seis.

Aun considerando todas esas características del posible candidato, es el presidente quien tiene el poder para nombrar a su sucesor, como señala Jorge G. Castañeda "El mecanismo sucesorio mexicano, unipersonal y subjetivo al extremo,

---

<sup>57</sup> Castañeda, Jorge G. *"La herencia"*. Extralfaguara. México. 1999. pág.323

<sup>58</sup> *Ibid.* Pág. 325

adolesce de un defecto central, entré muchos otros: todo depende de la mirada del presidente, pero por varias razones dicha mirada se nubla conforme se aproxima el momento de la decisión. Para empezar, como lo ha sintetizado Fernando Gutiérrez Barrios de manera notable, el saliente juzga a los candidatos tratando de adivinar como serán cuando conquisten el poder. Pero sólo el presidente tiene el poder. El poder cambia a los hombres, y el triunfador está llamado a pasar de un poder raquítico o nulo al poder absoluto en menos de un año: un tránsito vertiginoso cuyo desenlace en imprevisible. Además cada candidato se esfuerza por presentarle al presidente los rasgos y atributos más atractivos para él, no sus verdaderas virtudes ni sus auténticos vicios. En la medida en que se agudiza este proceso, se acentúa también la soledad del portador de la última palabra : no sólo ve menos, sino que debe abstenerse de acudir al lente de sus amigos colaboradores y familiares para enfocar su propia mirada. Toda opinión y todo informe viene empañado por la realidad o la sospecha de la inclinación política del sujeto. El político intuitivo siente rápidamente mermadas sus facultades visuales, auditivas y hasta de olfato para detectar las emboscadas y engaños que se tienden unos a otros<sup>59</sup> Ante la dificultad para designar a su sucesor recurren a una persona de confianza que no tiene aspiraciones presidenciales en ese momento y que le han demostrado lealtad por ejemplo José Ramón López Portillo con José López Portillo a favor de Miguel de la Madrid Hurtado, Emilio Gamboa con Miguel de la Madrid a favor de Carlos Salinas de Gortari y de José Córdoba Montoya con Carlos Salinas de Gortari a favor de Ernesto Zedillo Ponce de León. Son los ejemplos más notorios.

Otra facultad metaconstitucional era la designación de gobernadores, Braulio Maldonado exgobernador de Baja California\* dice al respecto "Yo fui escogido y previamente designado por el presidente de la república , en ese momento mi distinguido amigo don Adolfo Ruiz Cortines, y todos los funcionarios, grandes o pequeños de nuestro país han sido designados de la misma manera desde 1928 hasta

---

<sup>59</sup> Ibid. Pág. 341

\* Braulio Maldonado fue el primer gobernador constitucional de Baja California del 1º de diciembre de 1953 al 30 de noviembre de 1959.

el presente. Esta es una verdad axiomática..<sup>60</sup> Sin embargo estas designaciones eran aceptadas y reconocidas por todos sin criticar ni protestar.

Una vez nombrados, el presidente cuenta con una serie de controles sobre los gobernadores, como las ayudas económicas y las obras a los insuficientes presupuestos locales, amén de controles de carácter político. Así garantizaba la obediencia de los gobernadores pues el presidente tenía la capacidad o facultad de removerlos.

El presidente puede remover a los gobernadores que por algún motivo no desea que continúen en el cargo. Entre los medios que utiliza está solicitar la renuncia del gobernador hasta la declaración de desaparición de poderes en la entidad federativa. Esto a través del Senado que de acuerdo al artículo 76 constitucional, está facultado para declarar cuando hayan desaparecido los poderes, nombrar un gobernador sustituto, es decir, como lo expresa el artículo 76, de la Constitución que a la letra dice:

“Son facultades exclusivas del Senado: V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso;”<sup>61</sup>

Aunque no queda claro cuando desaparecen los poderes entonces el Senado queda libre para realizar dicha declaración de desaparición de poderes que normalmente es solicitada por el secretario de gobernación.

Estas facultades son las llamadas metaconstitucionales que has sido ejercidas tradicionalmente aunque ahora han cambiado como lo sugiere el encabezado del

---

<sup>60</sup> Carpizo. Op. Cit. Pág. 197

<sup>61</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

periódico Milenio Diario que publica una declaración del presidente Vicente Fox. "Ya no puedo hacer nada" ante la "férrea cerrazón del Congreso" y agrega "todo está en manos de los legisladores".<sup>62</sup>

## **2.2 El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

El artículo 50 de la Constitución establece que: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores"<sup>63</sup>, no ha sufrido modificaciones.

En la Constitución de 1917, los Diputados eran electos cada dos años, a partir de 1933 se aumentó el periodo a tres años y en la última reforma de 1977 se previó la elección de suplentes.

Inicialmente, el parámetro que determinaba el número de Diputados fue la población, eligiéndose un Diputado por cada 60 mil habitantes (1917) y fue aumentando a 100 mil (1928) a 150 mil (1942) a 170 mil (1951) a 200 mil (1960) a 250 mil (1972), esta última cifra se reitera en 1974 "teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado".

En 1977 la Cámara de Diputados se integraba por 300 Diputados electos según el principio de mayoría relativa y hasta 100 por el de representación proporcional. En 1986 se aumenta a 200 los Diputados electos según el principio de representación proporcional.

La Cámara de Senadores originalmente se conformaba de dos Senadores por cada Entidad Federativa y dos por el Distrito Federal, durando en su encargo 4 años y revocándose por mitad cada 2 años. En 1933 se aumenta el periodo a 6 años en su totalidad. En 1986 se estableció la renovación por mitad cada 3 años.

En 1993 se aumentó el número de Senadores a 4 por cada Entidad Federativa y 4 en el Distrito Federal, de los cuales 3 eran electos por el principio de votación

<sup>62</sup> Milenio Diario. 18 de diciembre de 2001. Primera Plana.

<sup>63</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, la renovación se estableció nuevamente a cada 6 años.

Por último en 1996 se señaló la integración de la Cámara por 128 Senadores, de los cuales, 2 son elegidos por el principio de votación mayoritaria relativa, uno asignado a la primera minoría y los 32 restantes electos según el principio de representación proporcional. Para cada Entidad Federativa y para el Distrito Federal

Los requisitos para ser Diputado o Senador, siguen siendo sustancialmente los mismos, excepto la edad, que de 25 bajó a 21 y de 35 a 25, respectivamente.

En relación a los derechos y obligaciones de los Legisladores, consignados en los artículos 61 a 64 no han tenido variación. El periodo de sesiones que en la Constitución original era solo uno, actualmente se aumentó a dos.

### **2.2.1 Configuración Estructural del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

Es importante el análisis de la configuración estructural del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos "con el objeto de discernir si el Congreso tal y como se organiza y funciona actualmente es o no un instrumento idóneo para realizar la función legislativa y conseguir el cabal cumplimiento de los objetivos de toda institución parlamentaria:

- o "Ser una columna para la gobernabilidad del estado,
- o Un instrumento de control de las acciones del poder Ejecutivo y
- o El ámbito por excelencia de regulación y representación ciudadana." <sup>64</sup>

La estructura de una organización es la forma en que se divide el trabajo, logrando así su coordinación, introduciendo mecanismos de control a las actividades desarrolladas por los miembros de la organización. En México, la estructura del Congreso se establece en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Que responde al problema de la pluralidad con la que es integrada

---

<sup>64</sup> Rossell, Op. Cit. pág. 240

la cámara de diputados y la cámara de senadores, si están integradas por grupos con intereses tan heterogéneos y hasta encontrados entonces el problema es ¿cómo se gobierna el Congreso de la Unión? y ¿Cómo se toman las decisiones al interior del mismo?

La Cámara de diputados cuenta con diferentes órganos: La mesa de decanos, la Mesa directiva, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, los grupos parlamentarios y las comisiones. Entre todas ellas se dividen las facultades de gobierno de la asamblea.

Las comisiones son el núcleo del trabajo legislativo. En ellas se realiza el trabajo técnico jurídico y de fiscalización del poder ejecutivo. La función principal de las comisiones es dictaminar, atender o resolver iniciativas y proyectos de ley.

Las comisiones están compuestas por 30 miembros y ningún diputado puede pertenecer a más de dos de ellas. No pueden ser miembros de las comisiones los integrantes de la Mesa Directiva ni los coordinadores de los grupos parlamentarios. La designación de los diputados miembros de las comisiones y de los que actúan como su presidente y secretario, queda a cargo de la junta de coordinación política, que considera a todos los grupos parlamentarios en proporción a su representación en el Pleno.

La sustitución de los miembros de las comisiones la solicita el coordinador del grupo parlamentario al que pertenezca o del cual se haya separado. La permanencia en las comisiones es inestable. Aquí se manifiesta la enorme concentración de poder en los coordinadores de los grupos parlamentarios, sus facultades exceden por mucho el ámbito político, en la práctica el cumplimiento de las funciones constitucionales del legislador individual queda sujeto a las disposiciones de los coordinadores.

Las decisiones en las comisiones se toman por mayoría, aunque pueden emitir un voto particular por acuerdo parlamentario. También pueden crear subcomisiones para elaborar anteproyectos o atender asuntos específicos, las cuales funcionarán con la concurrencia de la mayoría de sus integrantes, que serán por lo menos tres diputados designados por la Junta Directiva, se busca equilibrio entre fracciones

parlamentarias.

La Mesa Directiva se encarga de la conducción de la sesión y de los debates, es un órgano que busca la imparcialidad y la permanencia en sus funciones. Sus miembros son elegidos por dos terceras partes presentes en el Pleno para un periodo de un año y pueden ser reelectos. Los candidatos son propuestos por los grupos parlamentarios. Para su remoción se requiere de la misma mayoría que para su designación.

Otro elemento importante es la llamada Agenda Legislativa que consiste en la selección de temas a debatir así como en la conducción de los debates. En su integración participan todos los órganos integrantes de la Cámara de diputados como sigue:

La Mesa Directiva. Se encarga la conducción de los debates. Cumple el orden del día siguiendo las indicaciones de la Conferencia.

La Junta de Coordinación Política. Impulsa la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, minutas o iniciativas que requieran votación en el Pleno. Es decir, establece los contenidos.

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Establece el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo y la integración básica del orden del día de cada sesión. Es decir establece los temas.

Las Comisiones realizan las actividades de los acuerdos del Pleno y los que le turne la Junta de Coordinación Política.

Con respecto a la Cámara de Senadores está integrada por la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva y La Comisión Permanente. Es importante señalar que su configuración parte del supuesto de la existencia de una mayoría de un sólo partido, lo que favorece la gobernabilidad pero desincentiva la formación de consensos. Así el grupo con mayor número de senadores tiene un poder desproporcionado sobre los otros grupos.

La Junta de Coordinación Política propone al pleno a través de la Mesa

Directiva, la conformación de las comisiones, al interior de las comisiones las decisiones se toman por mayoría de votos de sus miembros, existiendo la posibilidad de emitir un voto particular. Existe una Comisión de Estudios Legislativos con facultad de participar en los dictámenes de todas las comisiones ordinarios respecto a leyes y decretos.

La Mesa Directiva asigna los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios, elabora y propone al pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera y supervisa su funcionamiento. El presidente de la Mesa Directiva expide el nombramiento o remoción de los funcionarios de las secretarías y unidades administrativas, y dirige el desempeño de los mismos. Aunque el presidente está subordinado en sus decisiones al voto del Pleno.

### **2.2.2 Ejercicio de las facultades legislativas**

El Congreso General, es decir, la Cámara de diputados está integrada por 500 diputados y la Cámara de senadores está integrada por 128 senadores, se reúne en lo que se denomina sesión conjunta:

1. El día de apertura de los periodos ordinarios,
2. Cuando se realizan los procedimientos de sustitución del titular del ejecutivo,
3. Cuando el presidente de la república toma posesión de su cargo y
4. Cuando se realicen sesiones solemnes

Estas sesiones conjuntas se realizan en el recinto que ocupa la cámara de diputados su presidente, que es el presidente de su mesa directiva, también lo es del Congreso General.

Las características del Congreso General Mexicano son:

1. El año legislativo inicia el 1 de septiembre y termina el 31 de agosto del año

siguiente.

2. Cada Cámara se reúne en periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones.
3. Los periodos ordinarios son dos: el primero del 1 de septiembre al 15 de diciembre del mismo año, con excepción de la toma de posesión del presidente de la república, que puede prolongarse hasta el 31 de diciembre. El segundo periodo inicia el 15 de marzo al 30 de abril. Aunque los periodos pueden terminar antes no pueden prolongarse más allá de las fechas señaladas.
4. Los dos periodos de sesiones se complementan con la posibilidad de celebrar periodos extraordinarios en los meses restantes.

Las facultades del Congreso de la Unión "Son las que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las dos Cámaras. Esto quiere decir que el ejercicio de la facultad se agota en cada caso concreto hasta que el asunto pasa por el conocimiento de una Cámara primero y de la otra después. Las facultades del Congreso de la Unión están reunidas en su mayor parte, en la enumeración que de ellas hace el artículo 73, pero en varios otros preceptos constitucionales, hay dispersas otras facultades de esta primera clase."<sup>65</sup>

El artículo 70 Constitucional reitera lo anterior al señalar que "toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma:" El Congreso de los Estados Unidos mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

Se hace una relación de las facultades del Congreso de la Unión, tratando de agruparlas por materia. Se incluye su función como parte del Constituyente Permanente en las adiciones o reformas a la Constitución.

Comunes de cada una de las Cámaras. Estas facultades, sin ser exclusivas de cada Cámara, cada una las ejercita separadamente y su ejercicio se agota en la Cámara respectiva.

---

<sup>65</sup> González Chávez, Jorge. *El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. En [www.camaradediputados.gob.mx/invcyana/polint/tcoria.htm](http://www.camaradediputados.gob.mx/invcyana/polint/tcoria.htm)

Las atribuciones están contenidas en el artículo 77, así como en el segundo y tercer párrafo del artículo 93 Constitucional .

Dentro de este punto se menciona el que por mandato del artículo 44 la Ciudad de México es la sede de los Poderes de la Unión, y del 68 que señala la obligación de que ambas Cámaras residan en el mismo lugar y el que no puedan suspender sus sesiones por más de 3 días sin el consentimiento de la otra.

Exclusivas de cada una de las dos Cámaras. " Son las que se ejercitan separada, pero no sucesivamente, por cada una de ellas; el ejercicio de la facultad se agota en la Cámara a la que corresponde dicha facultad y el asunto no debe pasar al conocimiento de la otra Cámara".<sup>66</sup>

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados están contenidas en los artículos 41, 74, 75 de la Constitución y de la Cámara de Senadores en los artículos 76 y 102 B: Constitucionales.

Son las que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos Cámaras, reunidas en una sola asamblea. Es la llamada asamblea única.

Los artículos Constitucionales que reglamentan estas facultades se refieren a la relación con el titular del Poder Ejecutivo, ya que tratan del informe que debe de rendir, al nombramiento del Presidente interino o sustituto, a la renuncia y a la protesta al tomar posesión del cargo.

El artículo 93 que fue adicionado en esta parte en 1974 trata de fortalecer al Poder Legislativo en sus funciones de supervisión respecto al Ejecutivo.

La Comisión permanente carece de facultades tanto para legislar, como de control del Ejecutivo; en general sus atribuciones son de carácter administrativo, relativas a nombramientos y licencias.

Se ha argumentado que su composición carece de representatividad y proporcionalidad, pues está integrada por 19 Diputados y 18 Senadores.

---

<sup>66</sup> González Chávez, Jorge *El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. En [www.camaradediputados.gob.mx/invcyana/polint/tcoria.htm](http://www.camaradediputados.gob.mx/invcyana/polint/tcoria.htm)

Si bien la Comisión tiene en nuestro régimen Constitucional una tradición histórica, a partir de la Constitución de Cádiz, parte de la doctrina considera que debe desaparecer, aun cuando dentro de sus atribuciones tiene las de nombrar al Presidente provisional y las de convocar al Congreso o a una sola de las Cámaras a sesiones extraordinarias.

### **2.2.3 Relación con el Poder Ejecutivo.**

Las relaciones ejecutivo - legislativo son de subordinación del segundo al primero. El sistema de contrapesos establecidos en la Constitución no funciona a cabalidad, debido a diversas peculiaridades del sistema político mexicano y no necesariamente del régimen, como señala el exdiputado Mauricio Rosell "fue consecuencia lógica de la estructuración de un organismo partidista centralizado, vertical y con gran capacidad de coacción política, controlado por el ejecutivo, y no exclusivamente del marco institucional. (...) las posibilidades de éxito político fuera del partido dominante eran prácticamente nulas; esto otorgaba al partido del presidente un instrumento de control poderosísimo respecto de sus legisladores, derivando en una gran disciplina. En el ámbito legislativo, los mecanismos de control partidista se basan en las siguientes condiciones:

1. "La no reelección inmediata legislativa, implementada en 1933,
2. El manejo centralizado de la selección de candidaturas, las candidaturas se decidían en el CEN (Comité Ejecutivo Nacional) del PRI mediante listas cerradas y bloqueadas,
3. El control casi absoluto sobre los procesos electorales, el organismo de supervisión electoral la Comisión Federal Electoral se encontraba totalmente dominado por el PRI desde su inicio y
4. Una oposición inexistente."<sup>67</sup> En 1963 el entonces secretario de gobernación Gustavo Díaz Ordaz y el representante del PAN ante la Comisión Federal Electoral, Adolfo Christlieb Ibarrola pactaron la entrada de la oposición al

---

<sup>67</sup> Rosell, Op. Cit. pág. 181

Congreso, lo que se conoce como diputados de partido. Hasta ese año el Congreso era prácticamente prístia, ya que la oposición era incipiente.

Por otra parte la relación de subordinación del poder legislativo fue sustentada legalmente por la Constitución de 1917, la cual le otorgó al ejecutivo las atribuciones siguientes:

1. De iniciativa de ley;
2. De veto a todas las legislaciones que no son facultad exclusiva de una de las cámaras;
3. Facultad de decreto, reglamentaria y regulatoria;
4. De nombramiento;
5. De convocar a sesiones extraordinarias del Congreso con aprobación de la Comisión Permanente.

El poder legislativo desempeñaba un papel secundario dentro de su propio ámbito de funciones pues el poder ejecutivo en uso de sus atribuciones generaba iniciativas que conformaron la mayor parte de la legislación aprobada desde 1917 hasta 1997. De esta manera los legisladores delegaban su responsabilidad en el presidente pues les beneficiaba más ser sus aliados que ser contrapeso. En virtud de ser el presidente quien asignaba los puestos en la administración pública, así como las candidaturas a presidentes municipales, diputados, senadores e incluso gobernadores; el oponerse a una propuesta del presidente podría terminar con la carrera política de quien lo intentara. Esta situación propició que el Congreso General estuviera integrado por legisladores disciplinados e interesados en continuar su carrera política en el Sistema.

En cuadro que anexamos a continuación ilustra esta situación:

**INICIATIVAS INTRODUCIDAS Y APROBADAS<sup>68</sup>**  
**CAMARA DE DIPUTADOS 1982 - 1988**

ORIGEN	1982 - 1985			1985 - 1988		
	INTRODUCIDAS	APROBADAS	%	INTRODUCIDAS	APROBADAS	%
EJECUTIVO	155	151	97%	188	186	99%
CAMARA DE DIPUTADOS	197	13	7%	352	37	10%
DIPUTADOS DEL PRI	17	10	59%	70	9	13%
OPOSICION	180	3	2%	282	26	9%

Podemos observar que los porcentajes de aprobación de las iniciativas presidenciales son cercanos al 100 por ciento, además de que las iniciativas del poder ejecutivo aprobadas integran en total el 80 por ciento de las iniciativas aprobadas por el Congreso de 1982 a 1988. De esta manera el Congreso solo se ocupaba de aprobar las iniciativas enviadas por el Ejecutivo.

A este papel se debe la ausencia de recursos para buscar la profesionalización de los legisladores, pues era innecesaria. Pero cabe señalar que aunque el Congreso constituyente de 1916 otorgó al poder ejecutivo amplias facultades, al legislativo le otorgó la atribución de control sobre el ejecutivo, acotado, pero control al fin, en el ámbito político, administrativo y presupuestal.

<sup>68</sup> Ibid pág. 184

### **Capítulo III. Hacia la profesionalización del Legislador mexicano.**

En este capítulo se analiza la situación actual y alternativas para la profesionalización del legislador en México, a partir del estudio del Servicio Civil de Carrera, se hace una breve revisión de su desarrollo en México, por considerar al legislador un servidor público.

#### **3.1 Antecedentes históricos de la función pública en México.**

A consecuencia de la lucha por la Independencia de España, ésta deja de nombrar a los gobernantes y a dictar las reglas del juego acerca de la forma de gobernar, pero por haber sido dependiente de España "para nada estaba México peor preparado que para conseguir la libertad política cuando ésta se produjo hasta 1821. Los pueblos indígenas que hallaron en México los conquistadores españoles tenían en algunos casos una organización social y política uniforme, o bien habían llegado al rígido extremo de gobiernos teocrático-militares; en unos y otros la mas popular nunca contó para nada, como no fuera para el trabajo esclavo o servil. La dominación española no hizo sino confirmar por otros tres siglos esta situación, en que un grupo pequeño dominaba a la inmensa mayoría, estando formado este grupo ahora por la jerarquía católica y la burocracia. Por ésta y otras razones podría afirmarse que México se lanzó a vivir el siglo XIX cuando su propia evolución política económica y social, medida en términos estrictamente occidentales, sólo lo había llevado al siglo XIV o al XV."<sup>69</sup>

Por ello la tarea prioritaria fue consolidar una organización política, pero ante la separación de España surgió un lucha civil para ganar el derecho a dirigir aquellas áreas importantes en esa nueva etapa de vida independiente. Por ejemplo: aduana, hacienda, política exterior, negocios eclesiásticos y otros. Así el siglo XIX se caracterizó por la inestabilidad tanto en el ámbito político, económico y social. En éste marco se empieza a discutir el problema de la igualdad real entre los mexicanos, y se critica la multiplicación de los empleos para todos en aras de favorecer dicha igualdad.

---

<sup>69</sup> Haro Bélchcz, Guillermo. *Servicio Público de Carrera*. INAP – Miguel Ángel Porrúa. México. 2000. pág. 39.

Así por ejemplo durante la lucha por la Independencia que encabezó Miguel Hidalgo y Costilla se crearon empleos en buen número pues para obtenerlo sólo había que pedirlo, entonces abundaron coroneles y oficiales que eran promovidos por cualquier motivo.

La Constitución política de 1812, contenía instrumentos que exigían responsabilidades a los empleados públicos, en la Constitución de Apatzingán de 1814, que aunque no llegó a aplicarse, consideraba "en la parte relativa a los funcionarios públicos establecía la temporalidad de los empleados públicos, teniendo el pueblo el derecho para hacerlos volver a la vida privada, sustituyendo las vacantes por elección y nombramiento, conforme a la Constitución."<sup>70</sup> Además el artículo 159 atribuía al supremo gobierno la facultad de suspender a los empleados nombrados por él o por el Congreso cuando hubiere sospechas vehementes de infidencia.

Bajo el virreinato de Calleja en 1818 se reglamentó el abono de sueldos de los empleados que gozaban durante alguna enfermedad, además destaca la prohibición a las personas que manejaban caudales de la nación a disponer de ellos y la imposición de penas a empleados públicos que no cumplieran los decretos del virrey.

Para 1821 se busca conocer sobre la suficiencia y talento de cada oficial con el propósito de dar ocupación a cada uno, de acuerdo a sus aptitudes.

En la incipiente vida independiente las reformas se abocaron a restablecer los elementos básicos de todo gobierno: hacienda, ejército y policía, servicio exterior, tribunales de justicia. En este marco a los empleados públicos les afectó por los ceses masivos en aras de ahorros presupuestarios. Es importante resaltar en ésta época el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores con el Decreto que establecía Reglas para los Nombramientos e Instrucciones y Sueldos del Personal Diplomático, del 7 de Mayo de 1822, como las bases para el nombramiento de los primeros agentes diplomáticos.

El desorden que privaba en esa época el empleo en el gobierno y especialmente en el ejército garantizaban la subsistencia, asimismo se agravó la corrupción pues los escasos fondos que se destinaban a gastos de infraestructura, con

---

<sup>70</sup> Ibid pág. 40

frecuencia iban a parar al bolsillo de la burocracia gubernamental o a los bolsillos de los caciques locales.

En la Constitución de 1824 se estipulaba la suspensión de los empleos hasta por tres meses y la privación de la mitad de sueldos a los empleados infractores de las órdenes o decretos.

En 1827 se emitió un decreto que impedía a los españoles emplearse en los supremos poderes. En 1833 los empleados de las secretarías de despacho (Hacienda, Comisarías, Generales, enviados diplomáticos o cónsules y militares), deberían ser de confianza del jefe del ejecutivo pudiendo ser removidos al perder dicha confianza. Además se incorpora el descuento en el sueldo de los empleados públicos por ausentismo, hasta 30 días después del cual serían separados de sus puestos.

En 1835 Hacienda ordena pagar un solo sueldo a los empleados que trabajaban en despachos, estos recursos que "ahorrraron" fueron empleados para el pago de la deuda del gobierno de Santa Anna.

En ese año se promulgó la Ley sobre pensiones para el retiro de los funcionarios diplomáticos y una ley sobre el sueldo del Presidente de la República, los secretarios de despacho, los consejeros, los senadores y los diputados.

En 1836 fueron promulgadas Las Siete Leyes Constitucionales, divididas en 7 estatutos de carácter centralista. En ellas se ratificaba la prerrogativa del Presidente para nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho.

En 1839 se publica un reglamento de requisitos para los empleados públicos, en cuyo preámbulo se incluye una reflexión que incluimos pues no ha perdido vigencia. "Que haciendo una falsa distinción de sus deberes y derechos como ciudadanos y como servidores de los gobiernos nacionales, creen que pueden opinar y obrar libremente con el primer carácter, abrazando y favoreciendo sus lemas políticos, muchas veces absurdos y contrarios al que se haya establecido y al que a caso son deudores de la creación, dotación y goces de sus propios destinos. El espíritu del partido, ha quitado a la mayor parte de los empleados todo escrúpulo en las contiendas políticas. Se creen autorizados para calificar la justicia y conveniencia de

sus servicios."<sup>71</sup> Actualmente vivimos y sufrimos las consecuencias de las decisiones para el uso y destino de los recursos del país, por parte de los grupos en el poder.

En dicho reglamento se establecía que el empleado debería jurar las leyes para respetarlas, en caso contrario sería suspendido o separado del puesto.

En 1852 se declararon amovibles los empleados nombrados en lo sucesivo, rompiendo de tajo con los principios del incipiente servicio civil.

En 1854 Hacienda prohibió a los funcionarios y empleados públicos practicar juegos de azar, además definía los requisitos para ingresar a laborar al supremo gobierno que fueron: Saber leer y escribir con propiedad, inteligencia y corrección, tener buena moral y civil, así como un mínimo de 16 años de edad.

Con la promulgación de la Constitución de 1857 se limitan las facultades del presidente de la república, aunque reitera la facultad presidencial para nombrar y remover empleados que no estén determinados de otro modo en la Constitución.

De 1858 a 1861 durante la presidencia de Benito Juárez, se desató un movimiento popular conocido como la Reforma. Juárez advirtió que "el instinto de la nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas había comprendido que las revoluciones serían estériles, y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darían fruto, mientras que no se corone la obra con la revolución administrativa."<sup>72</sup>, esta conclusión de Juárez explica el hecho que durante su gobierno fue abundante la legislación acerca del reglamentos y requisitos para los empleados públicos. Juárez intentó fortalecer las facultades del ejecutivo y realizar su reforma administrativa.

Para 1875 se forma la Asociación Mutualista de empleados públicos, considerada un antecesor de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FESTSE).

Durante el gobierno de Porfirio Díaz en 1885, se emitió un decreto que reglamenta minuciosamente la expedición de despachos y nombramiento de empleados públicos, también se emiten circulares sobre descuentos, de sueldos, licencias y el registro de nombramientos.

---

<sup>71</sup> Ibid, pág. 43

<sup>72</sup> Ibid. pág. 44

En 1886 se emite una ley con base en los artículos 104 y 105 de la Constitución que señala penas como la destitución del cargo, haciendo énfasis en la responsabilidad de los altos funcionarios. Sin embargo, Porfirio Díaz tenía sus propios métodos y requisitos para ocupar un puesto público. Primero sus parientes, en segundo lugar sus compañeros de armas o los parientes de éstos, en tercer lugar los parientes de los militares y políticos que se encontraban con algún cargo en el gobierno. Por último debería ser un católico rico y si era aristócrata mejor.

Aun así en 1911 fue elaborado el proyecto de ley del Servicio Civil de los empleados federales, que intentó asegurar derechos y estabilidad a los burócratas, pero el movimiento revolucionario iniciado en 1910 impidió que fuese aprobado.

Al triunfo de la revolución mexicana, se promulgó la Constitución de 1917 la cual le impuso objetivos de carácter económico y social al Estado mexicano fortaleciendo al Ejecutivo para que este se abocara al cumplimiento de esos objetivos.

Pero la Revolución dejó grupos con intereses diversos que buscaban el poder como los militares, los caciques y dirigentes sociales. Por ello México estaba destinado a una vida política inestable. Pues cada que un jefe político dominaba la situación traía consigo gente que buscaba obtener beneficios personales a cambio del apoyo y adhesión brindado. Así era imposible la continuidad del personal público.

Con la promulgación de la Constitución de 1917, considerada de la más avanzadas de su tiempo, se incorporan los ideales revolucionarios a normas constitucionales, aunque la revolución mexicana de 1910 fue más campesina que obrera, siempre se consideró a los trabajadores, por ellos fueron igual de importantes el artículo 123 que se refiere al trabajo y el 27 que se refiere a la reforma agraria.

Como señala Guillermo Haro Bélchez " Con el paso del tiempo, la legislación del trabajo ha resultado, no obstante, más voluminosa y minuciosa que la propia legislación agraria. En otras palabras la Revolución Mexicana acabó por ser más obrerista que campesina y más urbana que rural"<sup>73</sup>, sin embargo, esta legislación creó un sistema de empleados públicos con la desventaja de ser dependiente de la protección oficial.

---

<sup>73</sup> Ibid. pág. 47

En el texto original de la Constitución de 1917, no especificaba las relaciones laborales del Estado con sus empleados, dejando bajo la competencia del Congreso de la Unión y la legislaturas estatales esa responsabilidad. En 1925 se expidió la Ley Orgánica de la Contraloría y el Reglamento de exámenes para normar los requisitos de ingreso mediante examen. En 1929 se modificó el artículo 73 fracción X así como el propio 123 para que fuera el Congreso quien legislara sobre el trabajo en general. La Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el artículo 123 fue creado para buscar un equilibrio entre trabajo y factores de la producción, situación que no se presenta en la relación laboral del Estado con los empleados públicos.

En 1934 se expide el Acuerdo de Pensiones Civiles de Retiro cuyo propósito fue crear un sistema de seguridad social. Además se expide el Acuerdo sobre Organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, aunque tuvo una vigencia limitada, del 12 de abril al 30 de noviembre del mismo año., incluía a personas que desempeñaban cargos dependientes del Poder ejecutivo y excluía al personal de carácter político como Secretarios de Estado, subsecretarios, oficiales mayores, directores, jefes de departamento y los militares., esa ley establecía normas para regular permisos, vacaciones, recompensas y demás derechos y obligaciones del personal al servicio del Estado. Es importante señalar que permitía al personal formar asociaciones para defender sus intereses, la vigencia limitada impidió que se aplicara debidamente.

Después de varios intentos durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se expidió un Estatuto "La evolución de las normas reguladoras de la relación del servicio entre el Estado y sus trabajadores continuó hasta la expedición por parte del presidente Cárdenas del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938, que significo el primer cuerpo normativo unificado y sistematizado de la materia" <sup>74</sup>. Que estableció:

1. La distinción entre trabajadores de base y trabajadores de confianza.
2. Normas sobre derechos de los trabajadores, regulando la jornada de trabajo y el salario.

---

<sup>74</sup> Ibid. pág. 50

3. La obligación para los poderes de la Unión de establecer escalafones para los ascensos de sus trabajadores.
4. Reguló el derecho de los trabajadores a incorporarse al Sindicato de su unidad.
5. Se reglamentó el derecho a paros y huelgas.
6. Disponía fijar al inicio de cada período de gobierno las condiciones generales de trabajo, con la participación del sindicato correspondiente, en cuanto a horas de trabajo y riesgos profesionales.
7. Los tribunales competentes para el desahogo de conflictos de los trabajadores al servicio del Estado.

Ante los graves problemas ocasionados por su aplicación, el Congreso de la Unión la abrogó en 1941 y fue sustituido por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado. El cual conservó la mayor parte de las disposiciones del anterior, pero generalizó el concepto de trabajadores de confianza incluyendo a subdirectores y subjeses, lo cual los desamparó en sus derechos.

En cuanto a la profesionalización del servicio público, en 1959 se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que fortalece la seguridad social de los trabajadores del Estado. En 1960 se realiza una adición al artículo 123 de la Constitución en su apartado B que regula la jornada de trabajo, descansos, vacaciones, salario, designaciones, escalafón, cese, seguridad social y conflictos laborales. Y con ello la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En dicho estatuto se define al trabajador al servicio del Estado como "toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales"<sup>75</sup>. Este estatuto señala los requisitos para los nombramientos, fija la duración de la jornada de trabajo, regula el salario, las causa de suspensión de los nombramientos, la organización sindical y el derecho de huelga.

---

<sup>75</sup> Ibid. pág. 52

En la década de los sesenta se retoma lo expresado por Benito Juárez en el sentido de que muchas veces las acciones de los gobiernos se frustran por la incapacidad o por el dolo de quienes están encargados de su ejecución. Por ello la Comisión de Administración Pública dependiente de la extinta Secretaría de la Presidencia, elaboró un diagnóstico en el año de 1967, con los hallazgos siguientes:

1. Carencia absoluta de una política sobre la materia.
2. Faltaba claridad en la definición de los objetivos de la carrera del funcionario al servicio del Estado.
3. Ausencia de un mecanismo normativo que corrija la dispersión de esfuerzos y la incongruencia e incompatibilidad de los sistemas y prácticas para impedir la persistencia de irregularidades.
4. Completa indefinición de las atribuciones y funciones que deben desempeñar las unidades de administración de personal de las dependencias.
5. Inadecuado sistema de análisis de puestos y como consecuencia un catálogo de empleos, también inadecuado, enunciativo y no descriptivo, que repercutía negativamente en el reclutamiento, selección, promoción y evaluación del desempeño y capacitación que deben llevar a cabo todas las dependencias.
6. Carencia de un tabulador de sueldos sobre bases técnicas para asignar las remuneraciones de acuerdo con las funciones y responsabilidades inherentes al cargo.
7. Sistemas escalafonarios deficientes.
8. Heterogeneidad de criterios en las condiciones generales de trabajo.<sup>76</sup>

Llama la atención que después de tres décadas muchos problemas no se han corregido, si nos remitimos a los recientes escándalos provocados por los elevados salarios de presidentes municipales, así como de los miembros de los cabildos, asignados a su libre albedrío, encontramos que aun es una tarea pendiente la creación de el tabulador correspondiente.

De las recomendaciones de la Comisión de Administración Pública se elaboran las Bases para el Programa de Reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971 – 1976. Durante la década de los setentas, en el gobierno de Luis Echeverría se

---

<sup>76</sup> Ibid. pág. 53

cambia el enfoque, ahora el objetivo es buscar un cambio de actitudes, más que un cambio en las estructuras formales, para ello se involucró tanto a funcionarios públicos como a las diferentes agrupaciones sociales existentes en el momento, para participar en una reunión sobre reforma administrativa. El resultado fue la creación de la Dirección General de Estudios Administrativos que sustituyó a la Comisión de Administración Pública e inició funciones el 19 de febrero de 1971., y la Dirección General Coordinadora de Programación Económica y Social.

La Dirección General de Estudios Administrativos se encargó de recopilar todos los estudios y diagnósticos realizados hasta esa fecha, además de vincularse con las propias dependencias. Concluyeron que era necesario crear un órgano normativo central que se encargara de la administración del personal público.

Para ello se revisó la estructura del aparato burocrático del Estado tomando como base el diagnóstico elaborado por la Comisión de Administración Pública en 1967, se evaluaron los avances y señalaron las tareas que no se habían cumplido aun.

En el marco del Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971 – 1976, se implementó el programa de la Reestructuración del Sistema de administración de Recursos Humanos del Sector Público., el cual para su implementación requirió de la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno federal, cuyas funciones principales fueron las siguientes:

1. Mejorar la orientación de los sistemas de Administración de personal.
2. Procurar el aumento de la eficiencia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas.
3. Establecer normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

Dicha comisión quedó integrada por representantes de la Secretaría de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Previsión Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de la Presidencia (ISSSTE).

En el período 1971 a 1976 se destacan entre las medidas tomadas para eficientar la gestión del personal público mediante acuerdo presidencial se ordenaron las medidas siguientes:

1. Promover la capacitación administrativa y profesional de los empleados públicos.
2. Establecer una coordinación entre las distintas dependencias de gobierno y el ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), para desarrollar los programas de capacitación correspondientes.
3. Semana laboral de cinco días.
4. Se realiza el Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal.
5. Se establece el derecho a un aguinaldo anual.
6. Se establece la posibilidad de, considerando al sindicato (Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado), fijar sobresueldos de acuerdo a zonas que lo ameriten.
7. Se responsabiliza a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, de coordinarse con las dependencias del sector público, para lograr el establecimiento y cumplimiento de normas necesarias para mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos.
8. Se estableció el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, para la formación de los empleados del servicio exterior mexicano.<sup>77</sup>

Al inicio del gobierno de José López Portillo, 1976 – 1982 encuentra en la administración pública una baja productividad del personal al servicio del Estado, ocasionada por la insatisfacción y falta de identificación individual hacia los fines de las instituciones.

Se implementó el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1976 – 1982, que al igual que sus antecesores buscaba establecer un Sistema de Administración y Desarrollo de Personal que garantizara los derechos de los trabajadores y propiciara un desempeño eficiente de sus labores para contribuir así al logro de los objetivos institucionales. Para lograrlo los responsables de dicho programa elaboraron un diagnóstico y un programa que contemplaba subprogramas de sistema escalafonario, de capacitación, de relaciones jurídico laborales y de Planeación y Organización.

---

<sup>77</sup> Ibid. pág. 56

Con ésta información y mediante acuerdos presidenciales en 1977 y 1978 se establecieron bases para realizar los movimientos de personal para reubicarlos de acuerdo a sus aptitudes, conocimientos y experiencia.

El Gobierno de Miguel de la Madrid de 1982 – 1988, creó la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal, que dependía de la Secretaría de Programación y Presupuesto, dicho programa se considera el intento más serio por implantar el Servicio Civil de Carrera. Al respecto el presidente de la Madrid en el Plan Nacional de Desarrollo señalaba que era prioritario "(...)el establecimiento de un adecuado Servicio Civil, que fundamentado en la equidad y en la eficiencia proporciones estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación."<sup>78</sup> Para ello reestructuraron el catálogo de puestos elaborados en el gobierno anterior el cual entre sus principales fallas no especificaba los requisitos para los ascensos y estos quedaban a discreción de los superiores jerárquicos, además de la flexibilidad en cuanto a los requisitos para ocupar esas plazas.

El nuevo catálogo fue llamado el catálogo general de puestos del gobierno federal de 1982, que definía las características, las funciones y los requisitos para ocupar cada puesto. Aunque tampoco especificaba el sistema para acceder a ellos.

La Dirección General de Servicio Civil de Carrera, como responsable de la reestructuración continuó con la elaboración del anteproyecto de ley, como puntos principales señalaba reestructurar catalogo de puestos, ajustar salarios y modificar el sistema de pensiones. Pero éste proyecto no fue aceptado por los sindicatos. Sin embargo, todas éstas intenciones terminaron cuando en julio de 1985 por instrucción presidencial se ordenaba abatir el gasto corriente mediante la reducción de estructuras. Con esto hubo ceses masivos de funcionarios, fusiones entre subsecretarías, cancelación de coordinaciones y con ello la Dirección General de Servicio Civil de Carrera quedaba sin una función específica y su futuro era incierto.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994, se menciona como objetivo el buscar el cumplimiento escrupuloso de sus funciones, con claridad y transparencia.

En esos años encontramos que en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), inicia el Programa Integral de Capacitación, que es

---

<sup>78</sup> Ibid. pág. 60

antecedente del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI, como parte de un proceso de modernización.

En la Secretaría de Educación Pública es presentado el Programa para la Modernización Educativa. En la Comisión Nacional del Agua es instituido el Sistema de especialistas en hidráulica, para el cual seleccionaron a diez profesionistas para que desarrollaran su potencial dentro de la Comisión.

La Secretaría de Programación y Presupuesto continúa la administración de los recursos humanos, hasta 1992 año en que desaparece y parte de sus funciones son absorbidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre ellas la administración de personal. Entre las unidades administrativas que se integran estaba la Dirección General del Servicio Civil.

En 1992 se estableció el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que buscaba: La revalorización de la función magisterial mediante la actualización permanente y una remuneración adecuada, financiamiento para vivienda y recompensas por su trabajo.

Después de ésta breve revisión "Se puede decir que el devenir histórico de la administración de personal al servicio del Estado presenta desde entonces una serie de deficiencias, carencias y defectos, que se expresan como resultado de un largo proceso durante el cual se han emitido un conjunto de normas que no han sido aplicadas en la práctica pues no han terminado por adaptarse al comportamiento de los grupos humanos a quienes van dirigidas, dándose consiguientemente una falta de correspondencia entre la realidad y la ley"<sup>79</sup>. A pesar de los intentos ha faltado continuidad, además de que no se han contemplado grupos de profesionales para el Poder Legislativo.

### **3.2 Servicio Civil de Carrera.**

El servicio civil de carrera "ha sido definido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como el cuerpo apolítico, permanente, de funcionarios que forman la espina dorsal de una administración dada. Los elementos de un sistema civil son: una ley básica de administración de personal de servicio civil y un organismo responsable

---

<sup>79</sup> Ibid. pág. 39

de su aplicación. La desaparecida Secretaría de Programación definió al servicio civil de carrera como "La racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado llevados a rango de ley, a fin de garantizar la vigilancia y aplicación permanente, con el objetivo de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos" <sup>80</sup>. Para José Luis Méndez el servicio civil de carrera "es un sistema de personal basado en el mérito para la selección formación, evaluación, promoción y permanencia ( o separación) de los servidores públicos" <sup>81</sup> Estos conceptos hacen referencia al establecimiento de mecanismo para el reclutamiento y contratación, la inducción capacitación constante, sistema de méritos, escalafón basado en la capacidad profesional.

En cuanto al objetivo fundamental del servicio civil de carrera es " ...lograr la profesionalización del personal de la administración pública federal para que éste cumpla con imparcialidad íntegra, con transparencia y con absoluta honradez, las tareas que les son encomendadas, en relación con los servicios públicos que requiere la ciudadanía."<sup>82</sup>. Que debe ser el objetivo de los diputados y senadores de nuestro país.

Un servicio profesional de carrera deberá establecer un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.

La implementación del servicio civil de carrera se enfrenta a varios obstáculos debido a tres rasgos esenciales del gobierno:

"Primero, la doble responsabilidad del Estado, por un parte como principal motor del desarrollo económico y por otra como eje fundamental en la resolución de conflictos sociales. Esta centralidad implica una gran responsabilidad para los funcionarios públicos. Desafortunadamente, ésta responsabilidad no ha estado acompañada, en la mayoría de los casos, de una capacidad profesional equivalente, la

<sup>80</sup> Robledo Rincón Eduardo. "El servicio civil de carrera en el sector agrario : El caso de la Procuraduría Agraria". En "El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana". Revista de Administración Pública No. 103. INAP. México 1999. pág. 41

<sup>81</sup> Méndez, José Luis. "La experiencia del servicio profesional electoral: Algunas lecciones para la creación del servicio civil de carrera en México". En "El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana". Revista de Administración Pública No. 103. INAP. México 1999. pág. 94

<sup>82</sup> Robledo Op. Cit. pág. 42

baja especialización el casi inexistente compromiso institucional de los funcionarios públicos ha sido la regla más que la excepción, lo cual se aplica también a los legisladores.

Segundo, la poca legitimidad de los gobiernos, que ha venido creciendo conforme se iba agotando la legitimidad revolucionaria. Pero sobre todo la falta de efectividad de las políticas públicas y a la desconfianza ciudadana en sus gobernantes (propiciada por los frecuentes escándalos de corrupción) han provocado problemas severos de legitimidad.

Tercero, el Estado se ha caracterizado por su carácter sumamente politizado. Esto provoca que tradicionalmente las decisiones gubernamentales respondan en lo general a intereses políticos de coyuntura, más que a planes y proyectos de desarrollo de largo plazo o a negociaciones serias, amplias y consensuadas entre los diversos actores sociales"<sup>83</sup>.

### **3.3 La profesionalización del legislador.**

El concepto de legislador profesional o político profesional ha sido poco abordado por los académicos y especialistas. Para Giovanni Sartori, el estudio de los parlamentos se puede realizar desde tres puntos de vista. "Primero, en orden a los canales de acceso, es decir, de cómo y en que condiciones se llega a ser cargo electo del parlamento. Segundo, en referencia a la extracción económico-social de los parlamentarios (sociología del parlamento propiamente dicha). Tercero, en razón a la función y el funcionamiento correlativo del subsistema parlamento dentro del sistema político en su conjunto. Con respecto al primer aspecto se debate si los partidos operan como eslabón o bien como diafragma entre el país real y el país legal. En el segundo aspecto, se debate si el problema es de representatividad o de sintonía. Y nuestra conclusión es que puede existir ausencia de semejanza y sintonía. Si la sintonía es defectuosa, entonces la culpa es del *bizantinismo* del sistema de partidos. Queda por emprender la tercera investigación, el estudio de las funciones y el funcionamiento de los parlamentos. Pero primero me interesa estudiar un problema por sí mismo y

---

<sup>83</sup> Méndez, Op. Cit. pág. 95 - 96

relativamente nuevo: la profesionalización de la política." <sup>84</sup>. Este es el tema principal de ésta investigación, para abordarlo nos remitimos a conceptos de profesionalización que se aplican a servidores públicos y pueden aplicarse a los legisladores vistos estos como servidores públicos pues los son en última instancia..

De ahí surge la pregunta ¿Qué es un político profesional?, Max Weber señala que "Hay dos formas de hacer de la política una profesión. O se vive *para* la política o se vive *de* la política (...). quien vive *para* la política hace *de ello su vida* en un sentido íntimo; o goza simplemente con el ejercicio del poder que posee, o alimenta su equilibrio y su tranquilidad con la conciencia de haberle dado un sentido a su vida, poniéndola al servicio *de algo* (...). La diferencia entre el vivir para y el vivir de se sitúa, pues, en un nivel mucho más grosero, en el nivel económico. Vive *de* la política como profesión quien trata de hacer de ella una fuente duradera de ingresos; vive *para* la política quien no se halla en éste caso." <sup>85</sup>. Par Weber es importante que el político no viva de la política es decir que sea independiente en sentido económico. Para serlo en sus convicciones.

La profesionalización "destaca la capacidad y la competencia para la ejecución de las tareas de gobierno. Engloba diversas acciones y estrategias sistemáticas que pueden definirse como sigue: la de formación técnica, que tiene el objetivo de que cada quien domine con plenitud sus tareas y sea experto en ellas, además de que se propicie una continua inercia de adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos; las de formación humana y cambio cultural que se orientan a desarrollar y fortalecer las virtudes, potencialidades y valores éticos de los miembros de toda estructura gubernamental considerados como individuos y como integrantes de una comunidad de trabajo, para avanzar en la consolidación del perfil del servicio público que la sociedad demanda." <sup>86</sup>. Aunque esta consideraciones se refieren a los servidores públicos pensamos que pueden adaptarse a los legisladores de alguna manera servidores públicos también.

---

<sup>84</sup> Sartori, Giovanni. *Elementos de teoría política*. Alianza editorial. Madrid. 1999. pág. 201

<sup>85</sup> Weber, Max. "*El político y el científico*". Alianza Editorial, 7ª ed. Madrid, 1981. págs. 95 -96.

<sup>86</sup> Sánchez Kobashi, Raúl. "El servicio fiscal de carrera". En "*El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana*". Revista de Administración Pública No. 103. INAP. México 1999. pág. 58

Para ello se debe garantizar la selección adecuada, el desarrollo profesional y que se aproveche la experiencia y los conocimientos de los legisladores para no interrumpir la continuidad en el funcionamiento del Congreso. En las tareas de profesionalización son importantes las orientadas a propiciar un cambio cultural en los diversos organismos. En el contexto de la dinámica del cambio no basta con actualizar y perfeccionar las técnicas y prácticas para una gestión adecuada, "es indispensable revalorar y replantear la cultura interna así como determinar si los modelos, normas, creencias y valores que condicionan las conductas de la fuerza laboral son congruentes con el perfil de los cambios estratégicos, estructurales y tecnológicos que se plantean en el aparato público y específicamente en cada uno de dichos organismos"<sup>87</sup>. El cambio cultural enfrentará muchos obstáculos, ante la resistencia de quienes en el sistema político mexicano temen perder el poder. Es tarea de los partidos políticos enfrentar este reto de cambio.

Por otra parte, Sartori señala que un político profesional " es una persona que se dedica de manera estable a la política. No son por lo tanto, políticos profesionales los que se ocupan de forma ocasional, o durante un período de tiempo limitado, y que provienen de una profesión privada que continúan ejerciendo incluso cuando ingresan al parlamento"<sup>88</sup>. Sin embargo en la época contemporánea la mayoría son políticos semiprofesionales, que es una clasificación intermedia pues no son totalmente profesionales ni totalmente semiprofesionales. De los anteriores puede establecerse la clasificación siguiente:

- a) Político no – profesional.
- b) Político semiprofesional.
- c) Político profesional.

Dentro del político no – profesional, se puede incluir al gran industrial, la personalidad cultural, el gran propietario agrícola, entre otros casos similares, se involucran en la política por intereses distintos al económico, visto como ocupación solamente.

---

<sup>87</sup> Ibid. pág. 60

<sup>88</sup> Sartori, Op. Cit.. pág. 201-202

En cuanto a los semiprofesionales, es la categoría más compleja, se pueden incluir a aquellos que no provienen principalmente de una carrera de partido, que poseen una profesión privada y que de alguna manera continúan ejerciéndola.

En los políticos profesionales según Sartori , se puede incluir a aquellos políticos que nunca han tenido otra profesión y son de extracción partidista, además de que no tiene posibilidades de retornar a una profesión civil. También tenemos a los que provienen de sindicatos e ingresan al parlamento. Cuando un parlamentario es elegido consecutivamente durante tres o cuatro legislaturas, se transforma en un político profesional de facto, aunque no provenga de una carrera partidista.

La profesionalización del hombre político, señala Sartori , "puede interpretarse con dos significados bien distintos: en el sentido de especialización, de adquisición de una competencia ad hoc, o bien con una serie de significados negativos. En el primer sentido el político de profesión es un experto, una persona que acaba por conocer el oficio que realiza , uno que entiende de ello, y por lo tanto constituye un progreso sobre el político dilettante (que practica un arte, una actividad, por simple afición y sin la preparación necesaria), improvisado, inexperto. En el segundo sentido el político profesional es solo una persona que no posee otro oficio. Su característica no es la de estar especializado en la propia profesión, sino la de transformar en oficio una profesión que no es tal: éste hace política, pero no sabe de política. O mejor dicho: sabe para hacer carrera y estar inmerso en ella, pero no sabe, en el plano cognitivo, más que los otros"<sup>89</sup>. Esta diferenciación nos parece importante como un inicio para el análisis del fenómeno.

Para ello es importante determinar, en que sentido y en que medida, el oficio "dedicarse a la política" desarrolla ciertas cualidades y competencias que justifiquen la profesionalización del hombre político como especialización. De aquí surge la pregunta acerca de que características debe tener un parlamentario para ser considerado un experto, por ejemplo, el conocimiento profundo de los temas de los que el legislador va a ser investido, pudiera ser su capacidad de decisión, la rapidez de su percepción, o una gran habilidad para negociar. No está claro que características objetivas debe poseer un político profesional.

---

<sup>89</sup> Ibid. pág. 203

Por otra parte, las personas que se dedican a la política siguiendo a Sartori señala que hay quienes se dedican a la cosa (parlamentarios) y quien lo hace del *como* (miembros del gobierno y líderes de partidos). En el caso de los miembros del gobierno así como los líderes de los partidos, deben tomar decisiones, para ello necesitan poseer iniciativa y capacidad de persuasión. Los parlamentarios propiamente no toman decisiones, sólo requieren capacitación para controlar la calidad y la esencia de la legislación de la que son responsables. Entonces el hombre de gobierno y el líder de partido requieren capacidad de decidir, la rapidez de su percepción y ser negociadores, que para los parlamentarios no es requisito indispensable pues no toman decisiones.

Sartori agrega al respecto "Si esto es verdad , existe un criterio objetivo para determinar si, y en que medida, existe la exigencia de la especialización, es el criterio de asignación y la asignación sigue con demasiada frecuencia criterios que no tienen nada que ver con la titulación académica, el oficio o la experiencia anterior, y si al mismo tiempo los cambios de comisión son frecuentes, tanto como para convertirse en una praxis normal, entonces está claro que la exigencia de la especialización no se siente y que la profesionalización no transforma al hombre político en un experto"<sup>90</sup> En este sentido es claro que a todos los partidos políticos les interesa contar con representantes en cada comisión, que sea experto en los asuntos que la comisión atienda y también es evidente que algunos diputados tienen interés por incorporarse a alguna comisión con la intención de quedarse en ella. Pero a la mayoría de los diputados parece no importarles su pertenencia a una o varias comisiones. De ser así entonces el aspecto sobresaliente de nuestros parlamentarios no es el funcional es decir; el entendido como experto, o como persona que al profesionalizarse, acumula experiencia, sino el de la ausencia de profesión alternativa.

El político que lo es porque no cuenta con otro oficio o profesión conlleva tres implicaciones al buscar su profesionalización:

- a) Menos representatividad.
- b) Mayor oportunismo.
- c) Mayor dependencia.

---

<sup>90</sup> Ibid. pág. 204

En cuanto a la representatividad, siguiendo a Sartori, señala "...cuanto más se profesionaliza un parlamentario, tanto más se despegaba de sus orígenes sociales y también —en muchos sentidos— del electorado. A este respecto la profesionalización es una ralentización\* de la relación representativa, bien en referencia al significado etimológico de estar en lugar de, como al significado de pertenencia. El representante profesional se plantea como una categoría por sí misma, en la cual la faceta *profesión* prevalece sobre la faceta *representación*."<sup>91</sup> Lo que implica que en ocasiones el parlamentario se preocupe más por conservar su puesto que por cumplir con la representación a su cargo.

Entonces, si la profesionalización no equivale a su especialización, sigue existiendo el hecho de que equivale a adquisición de estatus y a mismo tiempo un ingreso económico. Esto no quiere decir que el político profesional vive de la política, y que por lo tanto tiene necesidad de la política para vivir. Algunos políticos de una posición económica desahogada podrían conservar su nivel de vida aun si quedaran desempleados, otros aun no llegan a ese nivel y requieren mantener su posición.

Considerando que la política profesional es una profesión inestable, cuya alternativa no es cambiar de trabajo sino quedarse desempleado, pues en ocasiones no cuentan con otra profesión u oficio, lo que los obliga a ser disciplinados para conservar sus posiciones, de lo contrario pueden terminar sus carreras políticas, además de los intereses personales por mejorar sus posición laboral y con ello sus ingresos.

Nuestro sistema político posrevolucionario fue concebido cuando la actividad política no constituía un empleo de tiempo completo además de ser desempeñado por personas de posición socioeconómica acomodada, actualmente ya es de tiempo completo y se han incorporado personas de distintos estratos socioeconómicos. Por ello el apego al puesto es mas vehemente. Por otra parte, también responde a la necesidad de colocara a amigos, familiares, o aliados políticos, que pudieron ser derrotados en las urnas, o compromisos políticos por alianzas. De esta manera, se

---

\* ralentización se refiere a hacer más lenta, a menor velocidad.

<sup>91</sup> Ibid. pág. 204

habla del oportunismo que se da en la política como profesión – colocación, que fomenta la relación de dependencia de los representantes con sus partidos.

Sin embargo, la ambición y el prestigio pueden revelarse como dos causas que impulsan a cualquier representante a defender con todo los medios a su alcance su puesto. Por ello se considera a la política como oportunista pues fomenta que ante la falta de alternativas los representantes traten de mantenerse en sus posiciones.

Al hablar de Dependencia tenemos que la situación de quien necesita la política para vivir, crea una condición objetiva de subordinación del parlamentario en sus relaciones con el partido del que depende su colocación. Y aquí es adonde tocamos el punto doloroso de la evolución partidocrática del sistema. Esto es la fuerza que ganan los partidos políticos. Primero nos referiremos al significado de partidocracia que puede tener tres concepciones:

- a) Partidocracia electoral. Se refiere al poder del partido de imponer al electorado que lo vota el candidato preelegido por el partido.
- b) Partidocracia disciplinaria. Se refiere al poder de imponer al propio grupo parlamentario una disciplina del partido, y más exactamente, un comportamiento de voto que no es decidido por el propio grupo parlamentario, sino por la dirección del partido.
- c) Partidocracia literal o integral. La fagocitación, es decir la devoración, de la representación parlamentaria por parte de su partido, dicho de otro modo, una representación que se afirma en primera instancia en la vida civil es sustituida por otra que es de extracción estrictamente partidista - sindical , burocrática o de aparato.<sup>92</sup>.

El criterio que con mayor frecuencia se utiliza para medir el poder de los partidos, es la disciplina del voto, aunque tiene sus limitaciones, por ejemplo, sólo podría evidenciar el factor disciplinario, pero no siempre es válido pues el voto unánime de los representantes de una fracción parlamentaria puede darse por otras causas entre ellas el trabajo entre las comisiones, para diferenciar estas posiciones se tendría que analizar el currículo, vía de acceso al parlamento, así como su extracción

---

<sup>92</sup> Ibid.. pág. 207

partidista o sindical. En éste caso podemos señalar la decisión del Comité Ejecutivo Nacional de PRI, en cuanto a su decisión de no entregar su clave confidencial de acceso al disco del Fobaproa. Víctor Hugo Islas y los diputados del Grupo Reflexión, eran partidarios de entregar la clave, sin embargo, la decisión de Dulce María Sauri, presidenta del CEN y de Enrique Jackson, coordinador de la bancada en San Lázaro, fue determinante e irreversible y el PRI no dio su llave.

### **3.3.1 La reelección inmediata.**

El tema de la reelección en México es considerado muy sensible en la historia de México, arrastra una herencia revolucionaria, además de ser parte esencial del sistema corporativo de partido hegemónico y pluralismo limitado, el solo mencionarlo había causado polémica, aunque en fechas recientes se está gestando un consenso hacia la misma.

La reelección inmediata es el derecho que se contempla en un ordenamiento jurídico, para que una persona que ostenta un cargo de elección directa o indirecta, pueda ser electo de manera sucesiva o ininterrumpida en el mismo cargo.

En la actualidad, en la Constitución mexicana no se permite la reelección inmediata de los legisladores. El artículo 59 de la Constitución de 1917, vigente desde 1933, impide la reelección de los senadores y diputados al Congreso de la Unión para el periodo inmediato al de la legislatura de que formaron parte. Aunque admite la posibilidad de que los senadores y diputados suplentes puedan ser electos con el carácter de propietarios para el periodo inmediato —"siempre que no hubieren estado en ejercicio"—, descarta que los senadores y diputados propietarios sean electos para el periodo inmediato en calidad de suplentes.

Esa disposición constitucional no impide que la persona que haya sido senador o diputado pueda ser elegida para la otra cámara distinta de aquélla a que hubiera pertenecido, incluso dentro del periodo inmediato. La laguna constitucional permite que una persona que hoy es senador, en la próxima legislatura se desempeñe como

diputado y luego, si lo desea, como asambleísta o diputado local, o regrese a su anterior papel.

En México se hace carrera parlamentaria sólo si se es "trapequista legislativo"- término que se aplica a quienes son legisladores en sus diferentes aspectos-, pero aseguran que no se contará con un Poder Legislativo verdaderamente fortalecido mientras no se permita hacer carrera parlamentaria como sucede en Europa y países de América y Asia, que se logra con la permanencia ilimitada o limitada de sus miembros.

Los artículos relativos a la figura de la Reelección de Legisladores contenidos en las Constituciones que han precedido a la actual.

**a) Constitución de Cádiz (1812)**

Art. 110. Los diputados no podrán volver a ser elegidos, sino mediando otra diputación.

**b) Constitución de 1814 (Constitución de Apatzingán).**

Art. 57. Tampoco serán reelegidos los diputados si no es que medie el tiempo de una diputación.

**c) Constitución de 1824:**

No se establece prohibición respecto a la reelección inmediata de los legisladores.

**d) Constitución de 1836 (Las 7 Leyes Constitucionales):**

No se establece prohibición respecto a la reelección inmediata de los legisladores

**e) Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843:**

No se establece prohibición respecto a la reelección inmediata de los legisladores

**f) Acta Constitutiva de Reforma de 1847:**

No se establece prohibición respecto a la reelección inmediata de los legisladores

g) Constitución de 1857:

No se establece prohibición respecto a la reelección inmediata de los legisladores

h) Constitución del 5 de febrero de 1917:

El texto original del artículo 59 no contemplaba ninguna disposición que prohíba la reelección inmediata de los legisladores.

En abril de 1933 se reformó el artículo 59 prohibiéndose la reelección inmediata de los legisladores, en virtud de una iniciativa presentada por el Partido Nacional Revolucionario.

Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Así se creó un sistema centralizado de promoción política. Esto es que la conformación de las listas de candidatos se convirtió en una facultad del poder central, eliminando cualquier oposición que pudiera surgir de los jefes políticos locales. En México la no reelección se consolidó más que por bondades técnicas, por sus ventajas para consolidar acuerdos en el naciente sistema político. El resultado de este principio ha sido una relación de subordinación del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo.

Al respecto Mauricio Rossell afirmó que "su ausencia es una de las variables que más ha afectado la capacidad de influencia del Poder Legislativo en la orientación política de nuestro país, pues ha contribuido fortalecer la preeminencia del Ejecutivo sobre el Legislativo, y ha impedido a los legisladores acercarse y fortalecer sus vínculos con los electores a los que deberían responder, induciéndolos a apearse a los lineamientos de disciplina de sus partidos y a sobreponer sus intereses y voluntad

de éstos sobre los de sus representados."<sup>93</sup> Este es uno de los argumentos a favor de la reelección de diputados, en el sentido de fortalecer el compromiso con los electores en una especie de rendición de cuentas.

Entre los argumentos a favor de la reelección agrega "En términos teóricos, el sistema de no reelección presenta varias desventajas. Quizás la más importante sea el debilitamiento de la autonomía de los legisladores, sobre todo si se le combina, con el procedimiento de selección de (candidatos a) legisladores por medio de listas controladas por los partidos, lo cual a su vez se traduce en la subordinación al Ejecutivo cuando su titular es al mismo tiempo jefe del partido tal y como sucedía en México. La no reelección también pone en riesgo la especialización y profesionalización de los miembros del Congreso y disminuye las posibilidades de los partidos para estructurarse de una manera consistente, convirtiendo la función legislativa, en el mejor de los casos, en una actividad de medio tiempo."<sup>94</sup> En este sentido justifican esa falta de compromiso por el hecho de que no habrá continuidad en su desempeño legislativo.

Por otra parte Felipe Calderón Hinojosa, coordinador de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional (PAN) en la legislatura XLVIII, asegura "Es precisamente la falta de un sistema de reelección legislativa provoca que el Congreso no tenga el grado de profesionalismo y de especialización que permita hacer un mejor trabajo"<sup>95</sup>. En el mismo tenor se manifiesta el diputado priísta Armando Salinas, quien funge como Presidente de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados. Y opina "los diputados deben estar bajo la lupa, asediados y fiscalizados, por los medios de comunicación y rendir cuentas de las horas que trabajan, el tiempo que pasan en el Congreso y los resultados legislativos que obtienen para aspirar al voto de los electores. Que empecemos a llegar a nuestras horas de trabajo que le dediquemos mas tiempo al Congreso, a nuestro tiempo de estudio de las leyes, a nuestra capacidad argumentativa. Hoy (reconoce) cada vez se ven menos legisladores en las

---

<sup>93</sup> Rossell, Op. Cit., pág. 285

<sup>94</sup> Ibid. pág. 286

<sup>95</sup> Hidalgo, Jorge Arturo, periódico Reforma, 18 de febrero pág. 7A

Cámaras.<sup>96</sup> Es importante señalar otro de los problemas en el Congreso, el ausentismo, la falta de compromiso y responsabilidad de los legisladores.

Actualmente los argumentos a favor de la reelección inmediata van en aumento pues esa restricción es considerada un gran obstáculo para la profesionalización del Congreso y de sus legisladores:

Entre los argumentos a favor tenemos:

1. La reelección inmediata permitirá al Congreso tener legisladores comprometidos con su electorado y no con un partido político; además de que fortalecerá el quehacer parlamentario.
2. Se podría establecer un verdadero equilibrio de Poderes.
3. Se tendrían representantes populares profesionales, especializados. Se crearía una verdadera carrera parlamentaria. Se desperdician las habilidades y conocimientos adquiridos por quienes han ejercido la función de legisladores entorpeciendo así el desarrollo de carreras parlamentarias.
4. Se lograría la conformación de un espíritu de grupo y de una tradición parlamentaria
5. Haber prohibido la reelección sucesiva de los legisladores en 1933 fue un acto antidemocrático, constituye una importante restricción a las aspiraciones e intereses de los ciudadanos expresados en la libertad política y de sufragio.
6. Se acerca más al legislador con el electorado, al depender de éste la reelección de aquél, se obliga al diputado y al Senador a no descuidar la relación con su distrito o estado.
7. Es de vital importancia para mejorar el trabajo del Congreso de la Unión.
8. Se lograría la especialización en el conocimiento de la dinámica interna y el ejercicio de una actividad permanente que requiere experiencia.
9. Mejorando la calidad de las personas que llegan a las cámaras.

---

<sup>96</sup> Ibid. pág. 7A



Entre los argumentos en contra de la reelección inmediata, resaltan los de María de los Ángeles Moreno quien señala "la reelección (inmediata), relaja su disciplina partidista y los lleva a desarrollar una serie de ligas y clientelas que lo vinculan con los intereses de sus distrito. Estos legisladores independientes de sus cúpulas partidistas, podrían servir de válvula de escape para negociaciones parlamentarias. Su mejor alternativa de gobernabilidad es una menor disciplina partidista que reduzca los costos de la negociación política".<sup>97</sup> Por parte del Partido de la Revolución Democrática (PRD), su coordinador de la fracción parlamentaria de la LVIII legislatura señala " Fox pretende imponer un modelo como el estadounidense donde el Ejecutivo negocia directamente con legisladores poderosos en sus distritos, financiados por grupos económicos externos y desvinculados de sus partidos. En la propuesta de Fox hay mas un afán restaurador que reformista, ya que no está a gusto con un Congreso que toma decisiones distintas a las que el propone, de ahí la intención de pulverizar e individualizar la representación política."<sup>98</sup> De lo anterior se desprende que para ellos el gobierno pretende un Congreso más de individuos que de partidos, por ello se propone la reelección y la reducción de representación proporcional.

Entre los argumentos más importantes encontramos:

1. Se presentan, al amparo de la reelección mecanismos clientelares que terminan por distorsionar los propósitos de la representación política.
2. En el caso de los legisladores electos por el principio de listas de representación proporcional, quienes efectivamente ejercen el control de la asignación de esas posiciones no son los electores, son las maquinarias, los aparatos de control de los partidos políticos.
3. Lejos de hacer más responsables a los legisladores ante los electores se refuerzan los mecanismos de control oligárquico de las estructuras de los partidos y los espacios de representación política que éstas controlan.

---

<sup>97</sup> Ernesto Núñez, periódico Reforma. 16 de febrero del 2002. pág. 8A

<sup>98</sup> Ibid. pág. 8A

4. Los legisladores que obtengan el boleto de la "lista" se preocuparán más por quedar bien con sus jefes políticos que por atender o escuchar a los electores.
5. Los senadores y diputados tendrían como su "modus vivendi" el trabajo parlamentario y no como un ideal político.
6. Se crea un clima de ingobernabilidad, porque al fortalecerse el Poder Legislativo se acotarían las tareas del Ejecutivo.

Mauricio Rossell señala "La reelección relativa constituye un obstáculo a la profesionalización y a la democracia. De 1993 a 1994 sólo alrededor del 9% de los miembros del PRI y 11% de los afiliados al PAN se reeligieron una vez superada la restricción constitucional, porcentaje que contrasta con el casi 90% de los legisladores que fueron reelectos durante dicho período en los Estados Unidos"<sup>99</sup>.

Ante los resultados de las elecciones federales del 2 de julio del 2000, se presenta una nueva competencia política y la presencia de gobiernos divididos, lo cual implica contar con verdaderos congresistas que conozcan las prácticas parlamentarias y que estén cerca de sus electores para conocer y atender a sus necesidades. Además de recuperar las facultades legislativas y de control del Congreso.

Para ello Mauricio Russel plantea las siguientes medidas :

1. Regresar al espíritu original de la Constitución de 1917 y permitir la reelección inmediata de los legisladores. Sin embargo, como una limitante a los partidos políticos, se recomienda restringir la reelección hasta por un periodo de 12 años en total para evitar el anquilosamiento del Congreso y garantizar un nivel adecuado de rotación para mantener el nivel de calidad que se requiere. De esta manera se garantizaría el aprovechamiento de la experiencia de los legisladores que hayan desempeñado con éxito su labor combinada con el ingreso de los nuevos legisladores.
2. Restringir la posibilidad de elección a aquellos candidatos postulados bajo el principio de mayoría relativa, en distritos uninominales como estímulo para motivar el trabajo legislativo. En caso de que un legislador optara por reelegirse

---

<sup>99</sup> Rossell, Op. Cit. pág. 286

cuando fue elegido por principio de representación proporcional, debería contender por un distrito de mayoría relativa. Aunque esta recomendación pudiera modificarse ante la posibilidad de eliminar los legisladores designados por representación proporcional.

### **3.3.2 Apoyo técnico para el trabajo legislativo.**

De acuerdo a la costumbre de imitar al modelo norteamericano la LVII Legislatura creó la Oficina de Estudios sobre Finanzas Públicas en la Cámara de Diputados "como un órgano de apoyo técnico, de carácter institucional y no partidista, integrado por especialistas en el análisis, la organización y el manejo de información relacionadas con las finanzas públicas del país. Entre las principales funciones de ésta oficina destaca

1. El análisis de los informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda externa,
2. Se encarga del informe anual sobre las acciones y resultados del Plan Nacional de Desarrollo en aspectos relacionados con las finanzas públicas y de las iniciativas de presupuesto, ley de ingresos, leyes fiscales y los criterios de política económica que presenta el Congreso al Presidente de la República.
3. Se encarga de elaborar análisis, proyecciones y cálculos que le requieran las comisiones en materia económica.
4. Se encarga de recabar, organizar y proporcionar información económica a las comisiones, grupos parlamentarios y diputados a nivel individual.
5. Esta oficina esta adscrita a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, de la Cámara de Diputados, pues la Cámara de Senadores no cuenta con una dependencia que le apoye en este sentido.<sup>100</sup>

Siguiendo a Mauricio Rossell quien considera que deberá orientarse la normatividad del servicio civil de carrera legislativa hacia la neutralidad. La estrategia a

---

<sup>100</sup> Ibid. pág. 288

seguir sería: ubicar institucionalmente al cuerpo que lo administrará, especificar el número de miembros, la forma y los criterios de reclutamiento, los requisitos de ingreso, la mecánica de los concursos de oposición y los procedimientos de ascenso y capacitación.

Es necesario crear unidades de apoyo especializadas en política interior y exterior, en análisis económico, jurídico y social. Cuyo propósito deberá ser el realizar investigaciones de apoyo a la labor legislativa.

Reintroducir la reelección inmediata de los legisladores y fortalecer los cuerpos técnicos de apoyo a las labores parlamentarias impulsaría la profesionalización de los legisladores.

La necesidad de mantener una relación estrecha con el distrito o estado del cual provienen no es una preocupación de los legisladores, incluso es frecuente la opinión entre la ciudadanía que a los políticos sólo se les ve en tiempos de campaña electoral, posteriormente no regresan a sus distritos. La reelección inmediata pudiera revertir esta situación, pues el legislador puede contar con una amplia base de apoyo popular que lo respalda en las negociaciones con su partido, lo que indudablemente le daría mayor independencia .

El Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Mayo del 2000. En su Sección tercera. De los Centros de Estudio, señalan" Los centros tienen por objeto prestar, en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica requerida para el cumplimiento de las funciones de la Cámara, conforme a los programas aprobados y acorde con los cánones de investigación científica, en forma objetiva, imparcial y oportuna. Se integran por funcionarios del Servicio Civil de Carrera, especialistas en investigación, manejo, sistematización y análisis de información sobre los problemas sociales, de cultura nacional, jurídicos, de finanzas públicas y otros de interés para el desarrollo de la función parlamentaria."<sup>101</sup> Como se puede apreciar esto es un avance muy importante para la integración de esos cuerpos de apoyo, sin embargo el artículo 36

---

<sup>101</sup> El Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados en "El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana". Revista de Administración Pública No. 103. INAP. México 1999. pág. 129

del mismo estatuto limita el flujo de esa información pues señala que "Los centros de estudio deberán guardar reserva sobre la información y resultados de sus actividades de investigación y sólo podrán darla a conocer por autorización superior expresa. El Secretario de Servicios Parlamentarios, por acuerdo del Secretario General y conforme a los lineamientos que determine la Conferencia (Conferencia para la Dirección y programación de los Trabajos Legislativos), establecerán las formas de difusión y las directrices sobre las actividades de los centros"<sup>102</sup>. En cuanto a los requisitos, para pertenecer a dicho cuerpo solo especifica que para ser nombrado Director se requiere: Ser mexicano por nacimiento, no tener otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos; Haber cumplido veinticinco años de edad en el caso de los directores de área, veintiocho para los directores generales y treinta para los directores generales en jefe; contar con título de licenciatura debidamente registrado ante autoridad competente y los demás que se exijan para el ingreso al Servicio. Además de los anteriores para ser Director de Centro de Estudios se requiere contar con estudios mínimos a nivel de maestría en la especialidad afín al Centro y los demás que determine la convocatoria.

El desarrollo de éste Centro es fundamental para el fortalecimiento del Poder Legislativo, aunque es evidente que también los legisladores deberán contar con una formación profesional que les permita aprovechar el respaldo que ese grupo de investigadores les puede brindar para la realización de sus tareas.

#### **3.4 La posición de las principales fuerzas políticas respecto a la profesionalización de los legisladores.**

Es fundamental, desde nuestro punto de vista, conocer la posición de las principales fuerzas políticas, pero desde sus estatutos pues éstos definen su ideología y su posición ante sus legisladores y ante sus electores. Así como examinar como se establece estatutariamente la disciplina partidista. Revisar estatutariamente si

---

<sup>102</sup> El Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados en "El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana". Revista de Administración Pública No. 103. INAP. México 1999. pág. 129

consideran la profesionalización de sus candidatos. Esto con el propósito de conocer la posición del partido, no solo de militantes que en algunos casos incluso cambian de partido político. Es importante pues que en sus discurso aluden a palabras como democracia, las bases, los intereses del país y sin embargo se muestran las pugnas entre grupos que luchan por el control del partido y de los beneficios personales que ello representa. Es decir prevalecen los intereses de los grupos que representan los miembros de los partidos que los intereses de sus electores.

Los partidos políticos presentan una descomposición institucional de acuerdo a una encuesta publicada por María de la Heras en el Milenio diario con respecto a la elección del 2000, la pregunta es si el partido ha mejorado, ha empeorado o sigue igual. Presenta los resultados siguientes:

**DESILUSIONADOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.<sup>103</sup>**

	PAN	PRI	PRD
Mejorado	18%	18%	18%
Igual de bien	12%	13%	14%
Igual de mal	33%	51%	43%
Empeorado	37%	19%	25%

Adicionalmente, nos señala que 30 millones de mexicanos en edad de votar no se sienten representados por ninguno de los partidos políticos. Esto es el doble de votos que obtuvo Fox para llegar a la presidencia.

<sup>103</sup> Con datos de, De las Heras María, Desilusionados por los partidos en Milenio Diario, 24 de Enero del 2001, pág. 11

### **3.4.1 Partido Revolucionario Institucional.**

En este apartado se enumeran los requisitos que el PRI establece para sus cargos de elección popular el propósito es indagar en que contribuyen los mismos a proponer a candidatos aptos para el trabajo legislativo. En el apartado denominado "De la postulación de candidatos a cargos de elección popular"<sup>104</sup> se establecen los siguientes requisitos para ser candidato:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y en pleno goce de sus derechos políticos;
- II. Satisfacer los requisitos exigidos por los ordenamientos electorales aplicables a los comicios constitucionales de que se trate;
- III. Ser militante y haber mostrado lealtad pública con la Declaración de Principios y el Programa de Acción, así como observancia irrestricta en los Estatutos del Partido;
- IV. Acreditar la calidad de Cuadro en actividades partidarias (Las obligaciones partidarias se dividen en Militantes, Cuadros y Dirigentes<sup>105</sup>);
- V. No haber sido dirigente, candidato ni militante destacado de partido o asociación política, antagonicos al Partido Revolucionario Institucional;
- VI. Estar al corriente en el pago de sus cuotas al Partido, lo que se acreditará con documentos expedidos por el órgano competente del Comité Ejecutivo Nacional;
- VII. Protestar cumplir el Código de Ética Partidista;

<sup>104</sup> Estatutos del Partido Revolucionario Institucional. IFE. 2001

<sup>105</sup> Los cuadros tienen las obligaciones siguientes : a) Mantener vínculos activos y permanentes con las estructuras partidarias, a fin de apoyar el desarrollo y cumplimiento de sus tareas y objetivos. Aportar su experiencia y colaborar en las actividades del partido cuando así se requiera; b) Asegurar en el cumplimiento de sus funciones la congruencia con el Programa de Acción y las Plataformas Electorales, ofertados en campaña; c) Regir sus actos, de gobierno de acuerdo con el Programa de Acción y las Plataformas Electorales, sostenidos en campaña; d) Ratificar públicamente su militancia y compromiso partidista y mantener en sus acciones de gobierno el beneficio general de la comunidad; e) Promover la defensa de los intereses del Partido en el desarrollo de los procesos electorales en que participen; f) Promover y difundir los Documentos Básicos en sus comunidades; y g) Mantener una conducta de honorabilidad y vocación de servidores públicos y contribuir a dignificar la imagen del partido. Es decir si sancionaran a los que incumplen estos principios la mayoría sería sancionada.

- VIII. Mostrar una conducta pública adecuada y o haber sido sentenciado por delito intencional del orden común o en el desempeño de las funciones públicas;
- IX. Presentar un programa de trabajo ante el Consejo Político que corresponda;
- XIII. Para Senadores, Diputados Federales o Locales se requerirá:
- a) Acreditar la calidad de Cuadro, Dirigente o una militancia de cinco años.
  - b) En el caso de candidatos de la organización de jóvenes, no se exigirá el requisito de antigüedad de la militancia, que se establece en el inciso anterior.

En cuanto al procedimiento para postulación de candidatos a cargos de elección popular se realiza de acuerdo al procedimiento estatutario que como se desprende de sus estatutos no se considera un perfil o habilidad particular para ser postulado a candidato es mas importante la labor, disciplina y cumplimiento de sus obligaciones y compromisos con su Partido.

Por otra parte en su Plan de Acción se refiere a lo que llama "Equilibrio de Poderes y fortalecimiento del Poder Legislativo". El equilibrio entre poderes es una de las condiciones para garantizar la consolidación democrática y el Estado de derecho. Únicamente el balance entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, se pueden garantizar un ejercicio de gobierno responsable, en el marco de la ley y que busca soluciones a las demandas de la sociedad. El fortalecimiento del Poder Legislativo se buscará a través de las medidas siguientes:

- I. Revisar las funciones de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.
- II. Dar facultades al Poder Legislativo para que ratifique algunos nombramientos del Poder Ejecutivo.
- III. Revisar las facultades de la Cámara de Diputados en materia de vigilancia y fiscalización del gasto público.
- IV. Fortalecer la Comisión Permanente como órgano del Congreso de la Unión.
- V. Revisar el régimen interno del Congreso de la Unión y de cada una de las Cámaras, para hacer más eficaz el proceso legislativo.

La postulación de candidatos a cargos de elección popular, que seleccione el Consejo Político Nacional para los cargos de Senador y Diputado Federal; el Consejo Político Estatal y del Distrito Federal para los cargos de elección local, pudiendo consultar al Consejo Político del nivel que corresponda a la candidatura en cuestión; de entre lo siguientes:

- a) Consejo Político;
- b) Convención de Consejeros Políticos;
- c) Convención de Delegados;
- d) Consulta directa a los militantes; a militantes y simpatizantes; o a militantes, simpatizantes y ciudadanos en general, conforme el propio Consejo Político lo determine, y
- e) Usos y costumbres.

Aunque en los Estatutos no especifica, ni siquiera menciona el perfil de los candidatos en el Programa de Acción del P.R.I. si se hace alusión en el apartado cuatro de dicho programa en lo que denominan el nuevo PRI. "México está cambiando a ritmo vertiginoso. Se terminaron los triunfos seguros, las clientelas cautivas, el voto amarrado. Hoy los resultados electorales dependen de nuestra organización, del perfil de los candidatos y de la eficacia de la gestión pública. Y agrega, El PRI debe cambiar, tenemos que repensar esquemas de organización y oferta política, con las ideas de todos, en la conciliación de planteamientos, al revisar algunos de nuestros procedimientos, al mejorar los esquemas democráticos internos de postulación de candidatos y elección de dirigentes."<sup>106</sup> En Febrero del 2002 se realizó la elección de su dirigencia, según la cual no respetaron su Programa de Acción, pues volvieron a las acostumbradas prácticas de relleno de urnas, compra de votos o alteración de las actas en otras prácticas, que exhibieron a los priistas como el mismo partido corrupto de siempre.

---

<sup>106</sup> Programa de Acción PRI. .IFE. 2001

### **3.4.2 Partido Acción Nacional.**

La elección para candidatos a puestos de elección popular, en el caso de diputados y senadores, de acuerdo a sus estatutos<sup>107</sup> se realiza de la siguiente manera.

La Convención Nacional es el órgano competente para decidir acerca del la política general y de las actividades políticas de Acción Nacional. La reunión se realiza en el lugar que establezca la convocatoria cada tres años.

Las Convenciones Estatales resuelven las candidaturas a senadores y diputados locales de representación proporcional y ordenar las propuestas a candidaturas a diputados federales de representación proporcional. Corresponde a las Convenciones Distritales elegir candidatos a Diputados Federales y Locales de mayoría relativa.

Las proposiciones de precandidaturas, la formulación de listas circunscriptoriales, la elección y el orden de postulación de los candidatos a Diputados Federales de representación proporcional se sujetan al siguiente procedimiento:

- I. Los miembros activos del PAN en un municipio y el Comité Directivo Municipal respectivo podrán presentar propuestas de precandidatos a la Convención Municipal, de la cual surgen las formulas para cada distrito existente en el municipio. En el caso de distritos con dos o más municipios, las propuestas de precandidaturas se llevarán a una Convención Distrital de la cual surgirá sólo una propuesta.
- II. Los Comités Directivos Estatales podrán hacer hasta dos propuestas adicionales, que junto con las propuestas a las que se refiere el inciso anterior se presentarán en la Convención Estatal. En ella se elegirán y ordenarán el número de propuestas que correspondan a cada entidad , criterios de aportación de votos del estado a la circunscripción y el porcentaje de votos que obtuvo el partido en el Estado en las últimas elecciones a Diputados Federales.

---

<sup>107</sup> Estatutos de Partido Acción Nacional. IFE, 2001

III. El Comité Ejecutivo Nacional (CEN) podrá hacer hasta dos propuestas por circunscripción.

IV. Una vez obtenidas las listas de candidatos de cada uno de los estados conforme a los incisos anteriores, se procede a integrar las listas circunscriptoriales de la siguiente manera:

- a. Los primeros lugares de cada circunscripción serán ocupados por las propuestas del CEN;
- b. En seguida, de conformidad con el porcentaje de votos obtenidos en la última elección a Diputados Federales por el Partido en cada entidad, se enlistarán en orden descendente las fórmulas de candidatos que hayan resultado electos en primer lugar en las Convenciones Estatales de cada una de las entidades de la circunscripción;
- c. Posteriormente, se ordenarán las fórmulas restantes. En todos los casos se respetará el orden que hayan establecido las Convenciones Estatales.

Como podemos observar no se especifica el perfil de los candidatos sólo se hace énfasis en la participación de las distintas instancias, aunque con la evidente influencia en la decisión por parte del Consejo Nacional, que en su integración incluye a los coordinadores de los grupos parlamentarios federales.

### **3.4.3 Partido de la Revolución Democrática.**

De acuerdo a los estatutos<sup>108</sup> del Partido de la Revolución Democrática, en su Capítulo V. De las elecciones internas. Con respecto a la selección de candidatos a los distintos cargos de elección popular señala: En su artículo 13º. La elección de los candidatos

---

<sup>108</sup> Estatutos del Partido de la Revolución Democrática. 2001

1. Podrán votar en las elecciones internas de candidatas y candidatos del Partido los miembros del mismo con una antigüedad de por lo menos seis meses a la fecha de la elección".

En el inciso 3 señala. Las elecciones de candidatas y candidatos uninominales a puestos de elección popular se llevarán a cabo de conformidad con la convocatoria. Cuando un consejo estatal se abstenga de emitir la convocatoria en el momento procesal requerido por el reglamento del Partido y la fecha de la elección constitucional, el Comité Ejecutivo Nacional asumirá esta función.

En el inciso 4 agrega. Se elegirán mediante voto directo, secreto y universal los candidatos y las candidatas a:

a. Presidenta o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

b. Gobernadoras o gobernadores de los estados de la Unión y jefa o jefe de gobierno del Distrito Federal;

c. Presidentas o presidentes municipales y jefas o jefes delegaciones del Distrito Federal;

d. Diputadas o diputados y senadoras o senadores al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa;

e. Diputadas y diputados a las legislaturas de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el principio de mayoría relativa;

También contemplan en el Partido de la Revolución Democrática, la alternativa de candidatos externos, como ha sucedido en algunos casos como Ricardo Monreal a la gubernatura de Zacatecas.

6. Las candidatas o candidatos externos serán nombrados de la siguiente manera:

b. Corresponderá al Consejo Nacional elegir a los candidatos externos a Presidente de la República, senadores y diputados federales.

c. Corresponderá a los consejos estatales elegir a los candidatos externos a gobernador, diputados locales e integrantes de las planillas municipales.

7. Los requisitos que deberá llenar el candidato externo son:

- a. Dar su consentimiento por escrito;
- b. Comprometerse a no renunciar a la candidatura;
- c. Suscribir un compromiso político público con la dirección nacional del Partido en procesos federales y con la dirección estatal en los procesos locales;
- d. Promover durante la campaña la plataforma electoral y el voto a favor del Partido;
- e. Durante la campaña, coordinarse con los órganos políticos o instancias electorales del Partido y, en caso de existir diferencias, canalizarlas a través de los órganos y procedimientos que correspondan;
- f. De resultar electos, respetar los postulados políticos y programáticos del Partido, así como las normas y lineamientos que el Partido acuerde para el desempeño de su cargo;
- g. En el caso de ciudadanos que hayan sido dirigentes, representantes públicos o funcionarios de gobierno de otros partidos, sólo podrán ser postulados como candidatos externos del PRD, siempre y cuando no hayan sido responsables de hechos de represión, corrupción o narcotráfico.
- h. Los candidatos externos que resulten elegidos legisladores formarán parte del grupo parlamentario del PRD, cumpliendo con las normas y lineamientos respectivos. Tendrán derecho, por otra parte, a participar, en igualdad de condiciones, en los órganos de discusión, decisión y dirección del grupo parlamentario del Partido.

10. Las elecciones de candidatas y candidatos a diputados y senadores plurinominales, serán organizadas por la mesa directiva del consejo correspondiente. Las convenciones para elegir candidatos plurinominales serán presididas por el comité ejecutivo correspondiente.

11. Las candidatas y candidatos a diputados federales y locales, y a senadoras y senadores por el principio de representación proporcional se elegirán de la siguiente manera:

a. La mitad de las listas, con los numerales nones, serán elegidos en convención electoral convocada por el consejo correspondiente.

b. La otra mitad de las listas, con los numerales pares, serán elegidos directamente por el consejo que corresponda.

13. El reglamento definirá condiciones de equidad en las contiendas internas para elegir candidatas y candidatos. Los consejos podrán determinar una contribución del partido a los precandidatos para el desarrollo de sus precampañas, pero siempre en condiciones de igualdad entre ellos.

14. La falta de candidatos o candidatas en todo nivel, cualquiera que sea su causa, será superada mediante designación a cargo del Comité Ejecutivo Nacional.

15. Los candidatos del Partido a puestos de elección popular estarán obligados a sostener y difundir la plataforma electoral aprobada por el Partido durante la campaña electoral en la que participen.

Uno de los argumentos en contra de la reelección inmediata se refiere a la preocupación porque se debilite la disciplina partidista, que está incluida en sus estatutos. "Artículo 22º. Los legisladores: (Acerca de)

1. Los miembros del Partido que desempeñen las funciones de diputados, federales o locales, o senadores estarán obligados a formar parte del correspondiente grupo parlamentario del Partido, el cual funcionará siempre como una entidad de carácter colegiado.

2. Las legisladoras y legisladores miembros del Partido de la Revolución Democrática están obligados a aplicar el Programa y la línea política del Partido, así como los lineamientos legislativos aprobados por los consejos y comités ejecutivos y las decisiones mayoritarias de los grupos parlamentarios de los que formen parte. Se mantendrá una coordinación permanente entre el comité ejecutivo y el respectivo grupo parlamentario. También existirá una Coordinación Nacional de Legisladores.

3. Los grupos parlamentarios del Partido en los órganos legislativos adoptarán sus propios reglamentos internos, administrarán sus propios recursos económicos y elegirán libremente a sus coordinadores y demás responsables.

4 Las diputadas y diputados federales y locales, y las senadoras y los senadores que sean miembros del Partido pagarán sus cuotas extraordinarias mediante poder extendido ante la tesorería correspondiente en favor de la secretaría de finanzas que corresponda; dicho compromiso se suscribirá con el Partido desde el momento en que se solicite el registro de la precandidatura. Los recursos comunes de los grupos parlamentarios no podrán usarse para cubrir dichas cuotas.<sup>109</sup> En la integración de Consejo Nacional máxima autoridad del PRD se incluye a diputados y senadores del Congreso de la Unión que no hayan resultado electos consejeros nacionales.

En este énfasis en la disciplina partidista, también se puede sustentar el argumento a favor de la reelección inmediata, pues favorecería la independencia del legislador con respecto a su partido.

#### **3.4.4 Partido Verde Ecologista Mexicano.**

De acuerdo a sus principios políticos, la tendencia política del PVEM es ecologista. Por ello según su declaración de principios, difieren del resto de los partidos políticos, en ellos declaran que sustituyen la competencia por la integración de esfuerzos en torno de un objetivo común, que es la defensa de la vida y de su habitat. La solución a los problemas de México según este partido se deben abordar a la luz de soluciones ecológicas. Basadas en el respeto a la cultura e historia de nuestros pueblos.

En cuanto al tema que nos ocupa de la selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular en su título IV señala: "Cualquier miembro del Partido Verde Ecologista que desee participar como candidato a un puesto de elección popular, podrá solicitarlo a la Comisión Ejecutiva Local, Estatal o Nacional, según la elección de que se trate. Acompañará la solicitud de un escrito que lo acredite como persona interesada en el cuidado del medio ambiente y reúna todos los requisitos que establece la legislación electoral."<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Estatutos del Partido de la Revolución Democrática. IFE. 2001

<sup>110</sup> Estatutos del Partido Verde Ecologista Mexicano. IFE. 2001

La Comisión Ejecutiva correspondiente analizara en base a criterios democráticos, las solicitudes de los interesados a candidatos a puestos de elección popular.

La Comisión Ejecutiva Nacional designa a los candidatos cuando se den los siguientes supuestos:

- I. La Comisión Ejecutiva Estatal o local, según sea el caso, no haya nombrado al candidato de la elección popular para determinada elección.
- II. A juicio de la Comisión Ejecutiva Nacional, considere que dicho nombramiento previo, vaya en contra de los intereses del Partido.
- III. La Comisión Ejecutiva Nacional, considera estratégico para los intereses del Partido, el nombramiento de persona distinta a la nombrada por la comisión Ejecutiva Estatal o local.

El Partido podrá apoyar a candidatos que no sean miembros del Partido, a cualquier puesto de elección popular, siempre y cuando, dicho apoyo a criterio del presidente del PVEM sea conveniente a los intereses del Partido.

En conclusión, el PVEM, está diseñado para un manejo discrecional de la presidencia, por ello es llamado un Partido Familiar, este diseño no fomenta la capacitación mas que en temas ecológicos, además de ser contradictorio con su declaración de principios adonde señalan: El PVEM afirma la necesidad de instaurar formas democráticas de convivencia en la sociedad, los partidos políticos y el gobierno. El PVEM quiere contribuir a formar una cultura genuinamente democrática que sea práctica regular en los distintos niveles del quehacer colectivo.

#### **3.4.5 Partido del Trabajo.**

En el capítulo V de sus estatutos se refiere a las elecciones en el señala que la política electoral del Partido del Trabajo y sus candidatos a cargos de elección popular será determinada a través de una Convención Electoral Nacional, estatal o municipal según sea el caso. En dichas convenciones se aprueba la plataforma electoral del Partido, misma que será presentada ante las autoridades electorales competentes y

será sostenida y difundida por los candidatos en las campañas electorales. La elección se realiza a través del voto universal, directo y secreto<sup>111</sup>.

Los requisitos que deben cubrir los candidatos son los siguientes:

- a) Lealtad al proyecto y postulados del Partido.
- b) Congruencia con los principios del Partido y su práctica política.
- c) No tener antecedentes de corrupción.
- d) Compromiso con las luchas sociales y desarrollo del Partido.

La Comisión Ejecutiva Nacional se reserva el derecho de vetar en cualquier momento y a todos niveles a candidatos de dudosa honorabilidad que no reúnan el perfil político adecuado y de resolver las diferencias que se generen en la selección de candidatos en todos sus ámbitos.

El Partido de Trabajo tampoco define el perfil de sus candidatos y también deja abierta la posibilidad de que la Comisión Ejecutiva Nacional, pueda descalificar candidatos e imponerlos a su conveniencia.

Esta breve revisión de los documentos básicos de las principales fuerzas políticas, no se encontró una referencia explícita acerca de la profesionalización de los candidatos. Aparentemente va en contra de los intereses al interior de los partidos, el estado de cosas actual permite la negociación y respaldo de cuotas de poder entre los miembros de la élite que dirige cada partido. Aunque es importante la opinión mediante entrevista de algún miembro de los partidos citados, se optó por revisar los principios de los partidos, para entenderlos como unidad y no a nivel de opiniones de militantes o dirigentes.

---

<sup>111</sup> Estatutos del Partido del Trabajo

### **3.5 La experiencia internacional en la profesionalización de los legisladores.**

Con objeto de tener una referencia general de diversos sistemas de gobierno, inicialmente se han revisado los aspectos más relevantes del régimen presidencial de Estados Unidos de Norteamérica, del régimen semipresidencial de Francia y del régimen parlamentario de la Gran Bretaña. Porque se consideran representativos para el análisis de éstas formas de gobierno.

#### **3.5.1 Estados Unidos de Norteamérica.**

Estados Unidos cuenta con un Poder Legislativo bicameral, compuesto por el Senado, o Cámara alta, y por la Cámara de Representantes, o Cámara baja.

La Cámara alta está integrada por 100 miembros electos por los estados de la Federación, para un mandato de seis años. Pueden ser reelectos de forma ilimitada. Cada estado elige dos representantes al Senado, sin tomar en cuenta el tamaño de su territorio o el número de habitantes. La Cámara alta se renueva por tercios.

Por su parte, la Cámara de Representantes cuenta con 435 miembros, electos mediante sufragio universal. Para esta elección, el país se divide en igual número de distritos electorales conforme a un criterio poblacional. El encargo de los representantes es de dos años y tienen también la posibilidad de reelegirse en forma ilimitada. La Cámara baja se renueva en su totalidad cada dos años, a menos que existan bajas de algunos de sus miembros, en cuyo caso se pueden presentar elecciones especiales para cubrir las vacantes conocidas como *by-elections*.

La Cámara de Representantes tiene las siguientes características:

- I. La duración del encargo es de dos años.
- II. Respeta y observa muy de cerca las reglas de funcionamiento de la Cámara de Senadores.
- III. Su base de apoyo (constituency), es estrecha.
- IV. Origina todas las leyes de recaudación.

- V. Especialista en la formulación de políticas públicas.
- VI. Poca presencia en los medios de comunicación.
- VII. El poder es dividido en forma asimétrica entre los diputados.
- VIII. Es prestigioso.
- IX. Muy participativo en los debates.
- X. Seguidores al pie de la letra de las reglas para modificar las reglas de la Cámara.
- XI. Son poco dependientes del staff.
- XII. Sus miembros son altamente partidistas.
- XIII. Límites estrictos en el debate.
- XIV. Su método de operación privilegia la regla de mayoría.

En cuanto a la Cámara de Senadores podemos mencionar las siguientes características:

- I. La duración del cargo es de seis años.
- II. Operan casi siempre por decisión unánime.
- III. Cuentan con una base de apoyo amplia y variada.
- IV. Tiene poder para ratificar acuerdos internacionales y para aconsejar y ratificar nombramientos del presidente.
- V. Tienen un conocimiento general de las políticas públicas.
- VI. Tiene una alta presencia en los medios de comunicación.
- VII. El poder es dividido en casi igual forma para todos los senadores.
- VIII. Es muy prestigioso.
- IX. Es menos participativo en los debates.
- X. Son más flexibles cuando se trata de modificar las reglas del Senado.
- XI. Se apoyan fuertemente en su staff.

XII. Menos partidistas.

XIII. Debate no limitado por prácticamente nada.

XIV. Su tradición y prácticas subrayan los derechos minoritarios.

Para el cumplimiento de sus múltiples atribuciones, ambas cámaras se dividen en distintos comités, que son responsables de estudiar y aprobar las iniciativas y propuestas relativas a su especialidad antes de ser llevadas al pleno de la Cámara respectiva.

En cuanto a la aprobación de las leyes, el sistema estadounidense requiere que la iniciativa correspondiente sea discutida y aprobada en el pleno de ambas cámaras para después ser promulgada, o en su caso vetada, por el titular del Ejecutivo. Respecto a las enmiendas constitucionales, se requiere el voto aprobatorio de una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros de cada una de las cámaras del Congreso, así como su ratificación por una mayoría de tres cuartas partes de las legislaturas locales.

Dado el sistema electoral estadounidense, de mayoría simple (como en el caso del Reino Unido), y el carácter descentralizado de sus dos partidos políticos, es común que los representantes y senadores gocen de un amplio margen de independencia en el ejercicio de su voto. Así, al contrario de lo que sucede en otros Estados que utilizan este sistema, la disciplina de partido de los legisladores estadounidenses es más laxa.

El Congreso de los Estados Unidos cuenta con un departamento de apoyo denominado Congressional Research Service que fue creado en 1914 y cuenta con oficinas especializadas de análisis en materia presupuestal y contable. La Congressional Budget Office (Oficina Congressional del Presupuesto) y la General Accounting Office (Oficina de Contabilidad General). La cual está integrada por alrededor de 700 especialistas en temas específicos y regiones geográficas. Se trata de un departamento que se encarga de realizar investigaciones y análisis, además de responder a consultas y brindar servicios de información oportunos, objetivos y confidenciales, a solicitud de los legisladores o comités para la toma de decisiones.

Los apoyos consisten en realizar análisis políticos, estudios legales, orientación, consultas, organización de seminarios, apoyo para la preparación de audiencias,

comparaciones de proyectos de ley, programas sonoros y audiovisuales, presentaciones orales, todo esto para elaborar y revisar la legislación.

Está organizado en siete divisiones de investigación: Derecho norteamericano, economía, educación y seguridad social, ecología, asuntos internacionales y defensa, gobierno, ciencia y tecnología y medicina. Cuenta con dos divisiones de información la de referencia y la biblioteca del Congreso.

La Oficina Congressional del Presupuesto apoya en la formulación del programa presupuestal, prepara un informe anual con proyecciones económicas y presupuestales para los próximos 10 años, además de estudios de impacto presupuestal de las iniciativas presentadas al Congreso y análisis acerca de aspectos que puedan afectar al presupuesto federal.

En Estados Unidos, está permitida la reelección inmediata e ilimitada de los representantes distritales y de los senadores, por lo que el desempeño satisfactorio ante sus electores, lo lleva a reelegirse, además que son permitidas las candidaturas independientes.

La relación elector- legislador es muy estrecha, pues a éste le interesa estar presente en sus electores, a través de apariciones en los medios de comunicación, de correspondencia masiva, conferencias de prensa y un equipo de colaboradores. Así tienen informados a sus electores de los asuntos nacionales y de su desempeño ante los comités y en la sala de debates.

Realizan una labor de gestoría, ante el Gobierno, que aunque en su mayoría son realizadas por su personal de apoyo, cuando es necesario firman la correspondencia a las instituciones gubernamentales. Aunque las tasas de reelección son muy altas, de 1954 a 1996 fue de alrededor del 90 por ciento en la Cámara de Representantes buscaron su reelección y la consiguieron el 94 por ciento.

A pesar de eso cada vez es más frecuente la inquietud por limitar la facultad de reelección de los legisladores estadounidenses, mediante un mayor control y el establecimiento de un código de ética.\*

La primera enmienda a la Constitución estadounidense consagró la libertad de asociación que protege, entre otras formas de agrupación, a los partidos políticos. Mientras los estados regulan a los partidos en temas como las elecciones primarias, nominación y elección de delegados al Colegio Electoral y derecho de participación de los candidatos, existen leyes federales que regulan diversos aspectos de la elección presidencial, financiamiento de campañas y acceso a medios.

El sistema electoral de Estados Unidos (mayoría de votos en circunscripciones uninominales) ha actuado como un mecanismo inhibitorio de la formación de terceros partidos. A diferencia de los sistemas electorales basados en el principio de representación proporcional, el de mayoría dificulta el camino para que pequeñas agrupaciones puedan obtener los suficientes votos como para adquirir una presencia nacional. Así, todos los intentos por establecer un tercer partido a lo largo de la historia estadounidense han fracasado, salvo en el caso del surgimiento de los republicanos, que tomaron el lugar del Partido *Whig*.

El sistema de partidos estadounidense es poco ideologizado y cuenta con una mínima estructura nacional. A diferencia de otros sistemas, en donde existen partidos identificados claramente con las distintas ideologías imperantes, desde la aparición de los partidos en Estados Unidos no han existido signos que identifiquen a estas agrupaciones con una cierta clase social o forma de concebir la política. Al contrario, los partidos políticos se asemejan más a una coalición de intereses diversos, unidos durante los procesos electorales para asegurar el acceso a los órganos de elección popular.

Ninguno de los partidos cuenta con una estructura nacional vertical o centralizada, sino que más bien se basan en las instancias locales para definir los

---

\* Como el planteado en la reunión de legisladores panistas realizada en Querétaro a principios del mes de Febrero del 2002, según la cual sus dirigentes partidistas y parlamentarios les pidieron respetar un código de ética así como un comportamiento discreto sin escándalos públicos durante su gestión.

métodos de elección de candidatos a los distintos cargos y a la Asamblea Nacional del partido, así como en las políticas locales.

Fuera de la Convención Nacional, que cada cuatro años elige a la planilla que habrá de competir en las elecciones presidenciales y aprueba la plataforma electoral del partido, no existe otra instancia partidista formal que determine las líneas, postulados y plataforma de los dos partidos. Por otra parte, al contrario de lo que sucede en otros sistemas similares (mayoría de votos en circunscripciones uninominales), como en el caso del británico, los legisladores actúan con una enorme libertad en cuanto al sentido de su voto en las distintas iniciativas de ley, así como en su posición frente a los debates y discusiones propios de la actividad parlamentaria; responden más a su conciencia, a los compromisos con sus electores o grupos de seguidores en los distritos, que a una disciplina de partido. Este fenómeno genera un alto grado de identificación de los ciudadanos con sus representantes.

### **3.5.2 Francia.**

Francia es el país donde se desarrollaron las ideas que posteriormente se resumieron en los ideales de la libertad, igualdad y fraternidad: se trata de un país con siglos de historia y tradición. Basta recordar que Voltaire, Montesquieu y Rousseau, han sido escritores muy influyentes en los países occidentales. Además el hecho de contar con un sistema semipresidencial, lo convierten en un sistema de interés para ésta investigación.

El Parlamento de la IV República, (1946 - 1955) violaba impunemente la Constitución, manipulaba las leyes electorales, anulaba la elección de candidatos que no le agradaban, votaba leyes de circunstancia (estado de emergencia), se desacreditaba por sus prácticas presupuestarias y sus mociones de censura caprichosa al gobierno. Controlando el orden del día era dueño de sus sesiones y de la organización de sus comisiones, el Parlamento durante la IV República disponía de una gran libertad. Por ellos los impulsores de la V República (1958 - a la fecha) reaccionaron contra ese estado de cosas.

La Constitución limita al parlamento en relación con las dos Repúblicas precedentes, las restricciones para Joseph Maria Colomer son las siguientes:

- 1) Las reuniones parlamentarias quedan reducidas a dos sesiones ordinarias de aproximadamente tres meses cada una por año.
- 2) El Reglamento de las asambleas es sometido al control del Consejo constitucional, que sanciona cualquier exceso contrario a la letra y al espíritu de la Constitución.
- 3) El gobierno controla el orden del día y la organización de los debates.
- 4) El número de comisiones permanentes se reduce a seis, verdaderos miniparlamentos poco propicios para un buen trabajo de redacción y de enmiendas.
- 5) El campo de intervención del Parlamento está limitado por los artículos 34 y 37 que establecen el ámbito de la ley y el poder reglamentario en el cual el Parlamento no podrá intervenir.
- 6) Los poderes financieros del Parlamento están encuadrados en el artículo 40 que declara no admisibles las propuestas de ley o las enmiendas parlamentarias que tengan como consecuencia una disminución de los recursos públicos o la creación o agravamiento de gastos.
- 7) El control del gobierno (cuestión de confianza y moción de censura) sólo puede ejercerse según las estrictas disposiciones de los artículos 49 y 50.
- 8) Y, finalmente, múltiples dispositivos (voto bloqueado, compromisos de la responsabilidad gubernamental sobre un texto) consolidan aún más la posición gubernamental confiriendo al ejecutivo una panoplia de medios que le permiten sortear el obstáculo parlamentario o reducirlo a su más simple expresión.<sup>112</sup>

Estas reformas son llamadas la "racionalización" del parlamento, que se considera como un afrancesamiento del sistema británico, ésa limitación parlamentaria fue favorecida por los propios parlamentarios. Es decir el ejecutivo se fortaleció a costa

---

<sup>112</sup> Colomer, Joseph Ma. *La política en Europa*. Ariel Ciencia Política. Barcelona. 1995. Pág. 140

del parlamento con la contribución decidida de sus miembros. Esos factores son "En primer lugar, el aprendizaje de la disciplina mayoritaria —fenómeno desconocido hasta entonces— se efectuó de manera casi militar, ya que los diputados aprobaban sin vacilar las ucaces\* gubernamentales transmitidos por la dirección del grupo parlamentario. En segundo lugar, el Parlamento se marginó y a veces se acantonó en el papel de una simple máquina de votar en razón del débil profesionalismo y del absentismo de los parlamentarios"<sup>113</sup>

En cuanto a la forma de gobierno, se encuentra el caso francés con un sistema híbrido o mixto, el semipresidencialismo, que es una combinación del régimen presidencial y parlamentario, que consiste en amalgamar las ventajas de ambos sistemas, pues cuenta con un jefe de Estado electo directamente por la ciudadanía —como sucede en los sistemas presidenciales— y con un primer ministro y gabinete responsables ante el Parlamento, el cual debe aprobar la formación del gobierno y puede provocar su caída mediante un voto de no confianza —como sucede en los sistemas parlamentarios—.

En el ámbito parlamentario, presenta como principal característica la conformación de un Parlamento bicameral, en donde existe una gran preponderancia de la Cámara Baja (Cámara de Diputados) sobre la Cámara Alta (Senado).

La disolución del Parlamento es otra característica importante, es facultad del Jefe de Estado en el Reino Unido y Francia, en donde el Jefe de Estado está facultado para disolver la Asamblea Nacional, no puede hacerlo más de una vez al año, sin embargo, si está obligado a disolverla por lo menos una vez durante su mandato.

El parlamento francés está compuesto por dos cámaras: la Asamblea Nacional y el Senado, en la cual el segundo tiene la función de moderar los excesos de la cámara baja, aunque tiene menos representatividad su función de contrapeso es muy importante. Aunque la representatividad de la Asamblea Nacional es innegablemente superior. Su sistema electoral es uninominal mayoritario a dos vueltas —una especialidad francesa— a diferencia de la mayoría de las democracias que prefieren el

---

<sup>113</sup> Ibid. pág. 141

\* Órdenes del Zar.

sistema proporcional, con excepción del mundo anglosajón que prefiere la regla de mayoría a una vuelta.

La V República francesa buscó la consolidación de un marcado predominio de la Asamblea Nacional sobre el Senado, como una fórmula para brindar estabilidad al gobierno, ya que la III y IV República habían producido gobiernos frágiles e incapaces de enfrentar crisis políticas graves. La ley limita la facultad del exigir responsabilidad al gobierno y de emitir votos de no confianza en contra del primer ministro y los miembros del gobierno. La V República (de 1958-a la fecha). Fue fundada por Charles De Gaulle. Su propósito fundamental fue otorgar al presidente una posición más fuerte dentro del sistema político.

En materia presupuestaria, financiera y de política exterior es donde los poderes del parlamento han sido más drásticamente reducidos. La Constitución le prohíbe aumentar los gastos y disminuir los ingresos del Estado, además el gobierno es reticente a aceptar proposiciones que afecten a sus previsiones ya sea que aumenten o disminuyan sus ingresos. Esta acotación de los poderes parlamentarios es importante si se compara con la de otros países como Estados Unidos o México donde las cámaras disponen de prerrogativas considerables tanto en materia de ingresos como de gastos.

### **3.5.3 Gran Bretaña.**

El Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte es una monarquía constitucional y parlamentaria. El Parlamento británico se compone de dos cámaras: la Cámara baja o de los Comunes y la Cámara alta o de los Loes. La primera se integra en la actualidad con 630 miembros electos directamente por los ciudadanos, ya que en el sistema electoral británico no existe ninguna fórmula de representación proporcional, es decir, se trata de un sistema de mayoría simple.

El periodo máximo de duración de una legislatura se ha modificado en tres ocasiones. En 1694 se estableció como duración un trienio; años más tarde, en 1715, se elevó a siete años para, finalmente, con la promulgación del Parliament Act de

1911, reducirse a cinco, término que permanece hasta nuestros días. Sin embargo, rara vez se completa un periodo ya que, a diferencia de lo que ocurre en otros sistemas parlamentarios como en Australia, Canadá y Nueva Zelanda, en el Reino Unido no existe una fecha determinada para celebrar elecciones generales: el primer ministro puede disolver el Parlamento y convocar a elecciones en cualquier momento de su gestión con el objeto de obtener márgenes mayores de representatividad. El control del primer ministro sobre la fecha en que se lleva a cabo la elección general es, en efecto, una desventaja considerable para la oposición, puesto que debe estar permanentemente atenta para vislumbrar los momentos en que factores políticos, económicos o sociales puedan beneficiar al partido en el poder en una elección. No obstante, algunas restricciones acotan el calendario para celebrar una elección. El mes de abril se reserva para la discusión y aprobación del presupuesto; a principios de mayo se celebran elecciones locales; las fechas de pascua, Pentecostés, así como el invierno, no se consideran; y de mediados de junio a mediados de septiembre hay vacaciones. Desde 1945 todas las elecciones generales se han celebrado en tres periodos: el primero de mediados de febrero a marzo; el segundo durante mayo y hasta principios de junio, y el último durante octubre y hasta los primeros días de noviembre. Las elecciones generales se llevan a cabo tradicionalmente un jueves. El primer ministro suele anunciar la disolución del Parlamento y la convocatoria a elecciones con 10 días de anticipación a la fecha en que lo disolverá.

Además de las elecciones generales en las que se elige a la totalidad de los miembros del Parlamento, en el Reino Unido se lleva a cabo una elección particular o extraordinaria llamada by-election, cuya función es sustituir a algún o algunos de los integrantes del Parlamento por cese, renuncia o muerte ocurrida durante una legislatura.

La Presidencia de la Cámara de los Comunes recae en el speaker, funcionario que no es miembro de alguna fracción parlamentaria, quien se encarga de garantizar el cumplimiento de las normas internas de la propia Cámara. Para la organización del trabajo legislativo, ésta se divide en comités o comisiones que pueden estar formados por un mínimo de 16 y un máximo de 50 miembros (dentro de los cuales se encuentra siempre el ministro responsable del área y su correspondiente del gabinete en la

sombra. El Parlamento sesiona durante 160 días en total, generalmente en las tardes de lunes a jueves de 2:30 a 22:30 (cuando menos) y los viernes por la mañana.

El gobierno tiene responsabilidad parlamentaria ante el Parlamento, quien puede ocasionar su dimisión, expresando la pérdida de confianza en él. Del mismo modo, el primer ministro puede solicitar al soberano la disolución del Parlamento con la mayor discrecionalidad. De esta manera, se observa un verdadero sistema de pesos y contrapesos, expresado en un equilibrio de poderes.

La Corona, el gobierno y los parlamentarios en ambas cámaras tienen capacidad para promover una iniciativa de ley, aunque vale la pena señalar que la mayoría de las iniciativas proviene del primer ministro.

A pesar de que se mantiene el sistema de mayoría simple a una vuelta, que suele propiciar una relación estrecha entre el representante y los electores, en Gran Bretaña no se da una identificación directa entre ellos (como se da en el sistema estadounidense, por ejemplo) debido a la férrea disciplina partidista entre los miembros del Parlamento, garantizada por los whips (funcionarios partidistas encargados de asegurar la obediencia de sus miembros en el Parlamento), lo que provoca unidad entre los grupos parlamentarios y relega a un segundo plano la lógica de la representación de los intereses específicos de la comunidad de un distrito. A la disciplina partidista hay que añadir que, generalmente, por ser un sistema mayoritario con un formato preponderantemente bipartidista, el partido que triunfa en una elección alcanza mayoría absoluta en la Cámara de los Comunes, lo cual permite al primer ministro gozar de un margen de maniobra muy amplio para conducir la administración.

La Cámara alta está integrada por más de 1,200 lores, entre los que se encuentran los nobles: duques, marqueses, condes, vizcondes o barones; los pares hereditarios de Inglaterra y el Reino Unido; los lores de apelación en ordinario; los pares "vitalicios"; los lores escoceses; los 26 lores espirituales, contando a los arzobispos de Canterbury y York, a los obispos de Londres, Durham y Winchester y a los demás obispos diocesanos de la Iglesia en Inglaterra. Salvo los espirituales, los vitalicios y los judiciales, los demás lores son hereditarios. La presidencia de la Cámara recae en el lord canciller, quien no tiene las facultades disciplinarias del

speaker de la Cámara de los Comunes, aunque no las necesita debido a la caballerosidad tradicional y el tono amable en el desarrollo de las sesiones. Los lores acuden a sesionar 150 días al año, en promedio.

Esta Cámara ha visto reducidas sus facultades y atribuciones de manera evidente. Entre las más importantes que aún mantiene figuran: la capacidad de imponer un voto suspensivo sobre la entrada en vigor de las leyes aprobadas por la Cámara baja (con un plazo de treinta días para las relativas a la economía y un año en todas las demás materias), fungir como corte de apelación, y revisar las actividades del Ejecutivo y la legislación secundaria.

Diversos factores determinan la falta de eficiencia de la Cámara de los Lores. En primer lugar, el que sea de corte aristócrata y no se acceda por elección tiene como consecuencia que sus miembros no representen ningún tipo de distrito o circunscripción, ni presenten alguna vinculación con el territorio o las partes integrantes del Reino. En segundo lugar, los gobiernos no dependen de los favores o del apoyo de los lores para permanecer en el poder y, en tercer lugar, la falta de participación en asuntos económicos limita su poder o influencia políticos. La Cámara alta, por cierto, ha servido para dar una salida digna a ex ministros que ya no forman parte del gobierno. A pesar de estas limitaciones, la calidad de sus miembros y discursos es muy alta, sobre todo por la participación de quienes no reciben el cargo de manera hereditaria, personas mayores con vasta experiencia política que han dejado huella en el servicio público.

## Capítulo IV. Ventajas de la construcción de una nueva relación Ejecutivo y Legislativo en México.

La transición democrática fortalecida con los resultados electorales del 2 de julio del 2000 presentan un escenario diferente en cuanto a una nueva relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, el segundo se puede convertir en un contrapeso, sin embargo se vislumbran riesgo en esa nueva relación, pues han caído en una disputa que debe ser manejada con responsabilidad por ambas partes, aparentemente el Congreso General no se acostumbra a desempeñarse sin la dirección del poder ejecutivo. Quien por su parte tampoco contribuye a esa nueva relación, se empeña en culpar a los legisladores del incumplimiento de sus promesas de campaña. Por ello analizaremos algunos de éstas prioridades.

### 4.1 Garantizar la gobernabilidad en México.

El término *gobernabilidad*, que hasta hace algunos años sólo aparecía en tratados académicos especializados, se ha vuelto en la actualidad, un término recurrente entre los estudiosos de la política, los dirigentes políticos y sociales, los funcionarios gubernamentales y los medios masivos de comunicación hablan cotidianamente de los problemas de gobernabilidad en las sociedades contemporáneas.

En América Latina, "la discusión regional sobre las cuestiones de gobernabilidad estuvo enmarcada por tres complejos procesos que comenzaron a desarrollarse durante la década de los ochenta: *el proceso de crisis; ajuste y reestructuración económicas; el agotamiento del modelo del Estado interventor* y su consiguiente redefinición en términos de la Reforma del Estado; y el cambiante rumbo de *las transiciones y consolidaciones democráticas*".<sup>114</sup> El manejo ineficaz de la economía, la incapacidad o la desatención para responder a elementales necesidades sociales, las tensiones institucionales en el interior de los poderes de la democracia, la irrupción de la violencia (ya sea social y desorganizada, con base en estructurados

---

<sup>114</sup> Camou, Antonio. "*Gobernabilidad y Democracia*". En [www.agora.org.mx/analisis](http://www.agora.org.mx/analisis)

movimientos rebeldes, o animada por los poderes cada vez más visibles del crimen organizado), y la erosión de la legitimidad democrática, acentuada por episodios reiterados y manifiestos de corrupción política y enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales, han sido algunos factores típicos que provocaron situaciones de "ingobernabilidad" en los países latinoamericanos durante los últimos años.

Por ello es importante definir la gobernabilidad. Para Juan Rial la gobernabilidad es la "capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener ese... 'encuadramiento' llevaría a la ingobernabilidad". En este caso, la gobernabilidad aparece como una *propiedad* específica de los gobiernos y los actores sociopolíticos relevantes: la eficacia (efectividad o eficiencia) para llevar adelante sus metas y "encuadrar" a los gobernados. En cambio, Ángel Flisfisch señala: "se entenderá que la gobernabilidad está referida a la *calidad* del desempeño gubernamental a través del tiempo ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos, considerando principalmente las dimensiones de la 'oportunidad', la 'efectividad', la 'aceptación social', la 'eficiencia' y la 'coherencia' de sus decisiones". En el mismo sentido se expresan Xavier Arbós y Salvador Ginner, aunque limitando un poco más el sentido de la expresión, cuando señalan que la gobernabilidad es la "cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo" <sup>115</sup>.

Por otra parte tenemos "la capacidad de un gobierno para elaborar y presentar a los ciudadanos sus planes de políticas públicas, obteniendo respaldo social y político suficiente en su realización y preservando, en el desarrollo de sus acciones, tanto el orden como la paz social" <sup>116</sup>.

<sup>115</sup> Camou, Antonio. "*Gobernabilidad y Democracia*". En [www.agora.org.mx/analisis](http://www.agora.org.mx/analisis)

<sup>116</sup> Carrasco Altamirano, Dióforo. "Gobernabilidad democrática y ejercicio de gobierno" en *La Gobernabilidad Democrática en México*. INAP – Secretaría de Gobernación. México, 2000. pág. 2

El flujo eficaz y legitimado de las decisiones políticas, en las sociedades democráticas modernas, requiere del equilibrio y el fortalecimiento de las instituciones de liderazgo, tanto en el nivel del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo. Si el Congreso tiene que desempeñar un papel de gobierno efectivo, distinto del papel crítico y de oposición, habría de ser capaz de formular metas generales, determinar prioridades e iniciar programas, con base en mayorías estables y consistentes. Por su parte, un Poder Ejecutivo con capacidad operativa es esencial para una conducción efectiva de la política externa, el control de la burocracia y el establecimiento de metas generales y de política. El Poder Ejecutivo tiene la responsabilidad de asegurar la acción nacional en situaciones críticas de política económica y externa. No puede asumir esa responsabilidad si está amarrado por una cadena de restricciones y prohibiciones legislativas de escaso significado. Las restricciones legislativas sobre el Poder Ejecutivo deberían ser juzgadas siempre bajo la siguiente pregunta: ¿si el presidente no ejerce ese poder, quién lo hará? Si el Congreso puede ejercer eficazmente esas responsabilidades, puede haber buenas razones para restringir el poder del Ejecutivo. Pero debe cuidarse que cada restricción al poder presidencial no se traduzca en un aumento abusivo del poder de las dependencias burocráticas o de los grupos de interés privado.

Asimismo, es necesario instalar el debate democrático en el procedimiento administrativo, para impedir el monopolio de la destreza en la administración pública, y para restaurar algunas funciones del Parlamento, dándole nueva capacidad y, por lo tanto, la posibilidad de debatir en un mismo nivel con los funcionarios gubernamentales. Por ello es importante la profesionalización de los legisladores para que sean capaces de enfrentar esta tarea al mismo nivel.

Es evidente que la preocupación central de los gobiernos posrevolucionarios y contemporáneos fue el control político como recurso fundamental para garantizar la estabilidad y la gobernabilidad. Esto explica que no hubiera una clara preocupación por contar con un Poder Legislativo profesional. El partido en el gobierno aparecía como la fuente más adecuada para proveer de los cuadros que la administración

---

pública necesitaba, garantizando si no capacidad y eficiencia en el cumplimiento de las distintas responsabilidades, al menos lealtad. "La movilidad se daba entre los mismos de la ya para entonces gran familia revolucionaria, situación que ayudaba a no requerirse una carrera que, entre otras cosas, podría entorpecer ese estilo de movilidad que resultaba sin duda, funcional para la simbiosis que se dio entre gobierno y partido oficial"<sup>117</sup> Por lo tanto una reforma general de la administración pública, y especialmente de su sistema de decisión y operación regional y local, constituye un tema central de la agenda de gobernabilidad de las democracias modernas. Es imperativo que los diputados

#### **4.2 La consolidación del proceso democrático en México.**

Durante los años recientes, México ha experimentado transformaciones muy profundas en varios aspectos. Uno de los más importantes es, sin lugar a dudas, la transición a la democracia. Es necesario considerar que la democracia no se limita solamente a fundamentos filosóficos o políticos, sino que también comprende los resultados gubernamentales y administrativos. Los electores exigen gobiernos honrados, responsables y eficaces y esperan de sus gobernantes y legisladores profesionalismo y capacidad para entregar resultados satisfactorios.

El contexto mundial en el cual se desenvuelve la acción gubernamental ha cambiado sustancialmente por varias razones, ahora los gobiernos tienen que enfrentarse a un mundo más integrado y competitivo a causa de la globalización.

Todo lo anterior ha vuelto aun más complejo el desarrollo de las tareas gubernamentales y por ende, es urgente que nuestras instituciones se modernicen. En otras palabras "...cada vez es mayor la necesidad de profesionalizar el desempeño de nuestras organizaciones públicas, puesto que si no atendemos con oportunidad a la eficacia de la gestión gubernamental y a la efectividad de las políticas públicas que desarrollen los distintos gobiernos, corremos el grave riesgo de caer en un serio

---

<sup>117</sup> Pardo, Ma. Del Carmen. "Viabilidad política del servicio civil de carrera en México". En "El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana". Revista de Administración Pública No. 103. INAP. México 1999. pág. 27.

desencanto con nuestra emergente democracia." <sup>118</sup> En este sentido es fundamental lograr los consensos para consolidar el proceso democrático iniciado en 1997 y fortalecido en el 2000, pues los resultados obtenidos a la fecha han generado ese desencanto manifestado en la baja de la popularidad del presidente Fox y de las críticas a la labor de los diputados de la LVIII legislatura. Al grado que hay quien opina que estábamos mejor antes.

El desarrollo de México requiere de un Congreso orientado al servicio y cercano a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla con programas precisos de rendición de cuentas.

La nueva conformación de la Cámara de Diputados nos obliga a preguntar: ¿cuáles son las funciones que tendría que asumir esta instancia en la nueva coyuntura política abierta por las elecciones del 2 de julio?. La LVIII Legislatura tiene la oportunidad de asumirse como el foro central en la construcción de la legitimidad del nuevo régimen, el órgano capaz de ganar capacidad para la toma de decisiones con relación a los problemas urgentes y el espacio privilegiado para sentar las bases de un nuevo pacto político que acabe por minar los restos del antiguo régimen autoritario y comience a edificar las nuevas instituciones y prácticas democráticas.

Para lograr estas iniciativas, la Cámara de Diputados requiere implementar cambios substanciales en su vida interna y en su relación con los otros poderes, actores sociales y ciudadanos. Internamente, la Cámara Baja puede instrumentar nuevas reglas que fortalezcan la actividad legislativa. Entre otras podrían mencionarse las siguientes:

1. Aumentar la duración de los períodos de sesiones;
2. Democratizar el funcionamiento interno de las comisiones de dictamen y hacerlas trabajar permanentemente durante los recesos;

---

<sup>118</sup> Méndez, José Luis. "La experiencia del servicio profesional electoral: Algunas lecciones para la creación del servicio civil de carrera en México". En "El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana". Revista de Administración Pública No. 103. INAP. México 1999. pág. 94

3. Aumentar el tiempo legislativo para el desahogo de las iniciativas de los legisladores;
4. Limitar el envío de iniciativas por parte del Ejecutivo a las primeras semanas del período de sesiones.

El Legislativo está en condiciones de replantear sus relaciones con los otros poderes y fortalecer sus vínculos con la sociedad y los ciudadanos. Por primera vez, se empieza a hacer realidad la autonomía y control del Legislativo sobre el Ejecutivo a través del uso de facultades de control parlamentario (por fiscalización, por información, por investigación y control político) que no han sido utilizadas en nuestra historia legislativa contemporánea dada la subordinación y complicidad de los diputados priistas con las autoridades emanadas del mismo partido y con el presidente de la república.

Pero más allá de sus facultades constitucionales, la Cámara de Diputados aparece como el espacio natural para dismantelar las estructuras del viejo régimen autoritario y diseñar las nuevas reglas del juego político. Si anteriormente el espacio para la negociación sobre la reforma del Estado fue el del Ejecutivo con las direcciones de los partidos, ahora el escenario de esa reforma tendría que ser el Legislativo. Temas como el nuevo federalismo, la impartición de justicia, la consecución de la paz en Chiapas y autonomía de los pueblos indios, la seguridad pública, entre otros, formarían parte de esta nueva agenda de reforma democrática del Estado.

Ahora bien, el nuevo papel y protagonismo del Legislativo en la transición democrática quedaría sólo en buenas intenciones si este organismo no es capaz de fortalecer los vínculos entre el Estado, sociedad y ciudadanos y recuperar credibilidad en las instituciones y actores políticos. Para esto es importante dentro de los cambios en el régimen interno del Congreso, aplicar medidas que modifiquen la imagen de los legisladores ante los ciudadanos, un ejemplo es el llamado fuero constitucional, que está contemplado en el "Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero

constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar."<sup>119</sup> Esta disposición tradicionalmente se ha malinterpretado y ha dado pie a abusos, corrupción y nepotismo. Sin embargo el PAN presentó el pasado día 15 de Marzo del 2002 una iniciativa para acotar el fuero constitucional. "Un compendio de sanciones para senadores faltistas, abusivos de la representatividad y del fuero, señaló el vicepresidente de la mesa directiva de la Cámara Alta, César Jáuregui Robles. Resalta en la propuesta el acotar el fuero constitucional para casos en que la violación de las leyes del país sea flagrante. ... no está permitido ostentarse como legisladores en negociaciones particulares, los faltistas "pagarian" sus ausencias, además de que podría ser relevado de las comisiones de trabajo en que estén asignados, incorporarían la rendición de cuentas a través de la presentación de un informe de actividades que incluya la relación de asistencias al trabajo de comisiones, así como a sesiones, participaciones en tribuna, en foros y en distintas actividades adicionales.... además de la aplicación del principio de "afirmativa ficta" que es la aprobación por omisión, es decir, al pasar un plazo establecido y no fallarse contra de la propuesta el proponente tiene la autorización automática"<sup>120</sup> . Como se observa la iniciativa pone en la mesa varios aspectos relevantes para el trabajo legislativo, aquí depende que los partidos políticos en el Congreso enriquezcan la iniciativa y se puedan aplicar a la brevedad posible, con una apertura a las propuestas de otros partidos.

Otro ejemplo se encuentra en las violaciones al artículo 62 constitucional que dice "Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador."<sup>121</sup> Un ejemplo reciente se presenta con

---

<sup>119</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.2001

<sup>120</sup> Arvizu Arriola, Juan. Periódico EL Universal. 17 de Febrero de 2002. pág. A8

<sup>121</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.2001

el diputado priista Carlos Romero Deschamps quien es diputado de la Legislatura LVIII, fue Senador en la legislatura anterior y sigue percibiendo ingresos como secretario general del sindicato de Trabajadores Petroleros de la república Mexicana, además de otros benéficos económicos que PEMEX y su sindicato le otorgan.

Si la Cámara de Diputados no involucra a los ciudadanos en la *cosa pública* corre el riesgo de convertirse en un espacio vacío, por ello es fundamental que sea ocupado por los políticos profesionales. La Cámara de Diputados está en condiciones de impulsar iniciativas para, por un lado, publicitar su actividad interna y ejercer austeramente su presupuesto, y por el otro, democratizar las organizaciones sociales y reconocer el derecho de los ciudadanos a participar en el proceso legislativo a través de las figuras del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

Por otra parte, "los partidos políticos son indispensables para asegurar el debate abierto sobre alternativas significativas, coadyuvar a la integración de intereses dispersos y desarrollar líderes políticos. Pero para continuar realizando estas funciones, los partidos tendrían que adaptarse a las cambiantes necesidades e intereses de un electorado más educado, más exigente y, en general, más sofisticado, que está menos dispuesto a comprometerse ciega e irrevocablemente con un partido específico y sus candidatos." <sup>122</sup> Por ello la profesionalización debe iniciar desde los partidos políticos que deben ser congruentes con el proceso democrático iniciado y mejorar el perfil de sus candidatos así como hacer énfasis en la capacitación de sus militantes, cuadros y dirigentes. Aunque pudiera debilitarse la disciplina partidista.

Para cumplir adecuadamente con sus funciones un partido político debe, por un lado, reflejar los intereses y necesidades de grandes fuerzas sociales y de grupos de interés de la sociedad y, por otro, ser en alguna medida independiente de los intereses particulares y tener capacidad de agregarlos y sintetizarlos en compromisos más amplios, proponiendo cursos de acción concretos respecto de los diversos problemas sociales. Los cambios en la estructura del partido, membresía, liderazgo y actividades, habrían de estar orientados hacia el incremento de su habilidad para realizar estas dos conflictivas pero indispensables funciones. En particular, en el marco de un ambiente

---

<sup>122</sup> Camou, Antonio. "Gobernabilidad y Democracia". En [www.agora.org.mx/analisis](http://www.agora.org.mx/analisis)

altamente complejo y cargado de información, los partidos han de servir de ayuda para percibir el mundo, interpretar los acontecimientos, seleccionar y filtrar la información y simplificar alternativas. De ésta forma es imperiosa la necesidad de terminar con esos partidos llamados "familiares" como el Partido Verde Ecologista Mexicano, adonde una familia se ha apoderado del partido e incluso lo ha heredado a su hijo quien ha sido diputado, ahora senador y líder de su partido.

Por otra parte, la revigorización de los partidos políticos requiere de una diversificación de las fuentes de financiamiento. Los partidos políticos no deberían depender exclusivamente de sus miembros individuales, intereses organizados o del Estado, para tener los recursos necesarios que les permitan llevar a cabo sus funciones. Deberían ser capaces de obtener apoyo de las tres fuentes. Lograr un balance apropiado entre estas tres fuentes requiere de diferentes acciones en las distintas sociedades. El peligro de que los partidos políticos se conviertan en demasiado dependientes y responsables ante unos cuantos intereses corporativos, puede ser evitado por medio de una abierta publicidad de todas las contribuciones políticas y de la disposición equitativa de los dineros públicos como una alternativa y contrapeso de los fondos del sector privado.

El 15 de Marzo inicia el período ordinario de sesiones, se han renovado las dirigencias de los tres partidos políticos más importantes, es reciente la controversia entre el presidente Fox y los legisladores por la reforma fiscal, posiblemente las posiciones se hagan más radicales, los puntos de vista se vuelvan opuestos y con ello los debates más intensos.

Se tienen alrededor de 200 iniciativas pendientes para un período ordinario de 45 días, entre las iniciativas más importantes podemos señalar, la reforma del Estado, la reforma eléctrica, la Ley Federal de Telecomunicaciones y la reducción de 500 a 300 diputados. Estas serán muy controvertidas, por las posiciones encontradas en cada una de ellas.

La reforma al sector eléctrico promovida por el presidente en el sentido de dar cabida a inversión extranjera y apoyada por la fracción parlamentaria del PAN, encuentra oposición en el PRI, por ejemplo el senador Manuel Barlett, presenta una

propuesta que se opone a la privatización y contempla dar autonomía en la gestión a las empresas paraestatales del sector energético, esto es dar autonomía fiscal y financiera, creación de su propia ley orgánica, en pocas palabras reestructuración del sector. En principio el PRD apoya esta propuesta aunque la declaraciones de Lázaro Cárdenas Batel, recién electo gobernador del estado de Michoacán, manifestándose a favor de la apertura del sector eléctrico, sorprendieron por la posición del partido, aunque parece que su padre Cuauhtémoc Cárdenas, lo asesora en ese sentido, con el propósito de crear una imagen de apertura ante la iniciativa privada y ante Estados Unidos, esto es mostrar que existe apertura que no se mantiene en la postura tradicional del perredismo. Y con esto marcar el inicio de una carrera con miras a la candidatura presidencial del 2006.

En la reunión de prístas llamada del reencuentro o también operación cicatriz después del cambio de dirigencia, fue agendada la iniciativa para la creación de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica.

Además entre las iniciativas más importantes podemos incluir la de acotar las facultades al presidente de la República y considerarlo sujeto a juicio político, la reelección de los diputados federales, desaparecer los dos periodos ordinarios y crear uno de once meses.

Entre las iniciativas propuestas por el PAN, se encuentran:

- I. Reforma Energética,
- II. Ley Orgánica del Sistema de Administración Tributaria,
- III. Ley Federal de Telecomunicaciones,
- IV. Código Fiscal de la Federación,
- V. Iniciativa de Ley que crea el Instituto Nacional de Evaluación Educativa,
- VI. Iniciativa sobre la Prostitución, Pornografía y Turismo Sexual en Menores,
- VII. Reforma del Estado,

### VIII. Regulación de Remuneraciones de Servidores Públicos.<sup>123</sup>

El PRI propone:

- I. Elevar a rango constitucional el Derecho a la Alimentación,
- II. Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, en materia de salud para distribuir los recursos con equidad a las entidades federativas,
- III. Ley de Amparo,
- IV. Reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General.
- V. Ley del Sistema de ahorro para el retiro.

El PRD propone:

- I. Exención del pago de impuestos a autores y creadores.
- II. Establecer un solo período de sesiones de 11 meses.
- III. Modificar el formato del informe presidencial.

Como podemos observar son asuntos de gran interés, en los cuales se hace evidente la necesidad de contar con legisladores profesionales.

Es el momento de que se abra el debate y busquen consensos y no negociaciones "por debajo de la mesa" que pudieran retrasar estos asuntos pues como se ha mencionado pudieran ser parte de las negociaciones con miras a las elecciones intermedias del 2003

#### **4.3 Poder legislativo y desarrollo.**

El Estado mexicano se ha caracterizado por su carácter sumamente politizado, esto provoca que de manera tradicional, las decisiones gubernamentales respondan en lo general a intereses políticos de coyuntura, más que a planes y proyectos de desarrollo de largo plazo o a negociaciones serias amplias y consensadas entre los diversos actores sociales. Las políticas públicas, por lo tanto, se han desarrollado en

---

<sup>123</sup> Sánchez Limón, Moisés. La carga de las 200 iniciativas en Revista Epoca, 18 de Marzo del 2002. pág. 31

horizontes de muy corto plazo, respondiendo a intereses inmediatos y prefiriendo las acciones espectaculares, que permitan el lucimiento de los gobiernos en turno, por sobre los cambios, que construyan escenarios sociales de largo plazo, en este aspecto hay varios ejemplos, la preferencia de los gobernantes por realizar obras de infraestructura, es decir construir en lugar de dar mantenimiento a las instalaciones existentes, aunque tiene un costo superior les brinda la oportunidad de lucimiento con los ciudadanos.

El presidencialismo exacerbado, la hegemonía de partido oficial y el corporativismo, han dado muestras papables de haber agotado su potencialidad de ofrecer ya no digamos eficiencia sino legitimidad, condiciones fundamentales para la obtención de un mínimo de aceptación y obediencia ciudadana. En paralelo, debido a la composición plural con que cuenta la Cámara de Diputados, el Congreso de la Unión participa en el proceso que lo convierte en un actor determinante en la construcción de equilibrios entre la acción eficaz del gobierno y las demandas de la sociedad. Los legisladores y sus bancadas deberán tener una participación relevante en el proceso de formulación de políticas públicas, la definición de los problemas sociales prioritarios y la construcción de mecanismos para enfrentarlos.

El poder legislativo mexicano "transita hacia la normalidad institucional de la que estuvo ausente tantos años. Una normalidad sustentada en la capacidad de producir preceptos legales a los que los ciudadanos y los poderes públicos han de someterse. Decisiones fundamentales para el desarrollo democrático y la gobernabilidad de la nación dependen, como en ningún otro momento, de la participación de los representantes populares que integran las cámaras del poder legislativo, particularmente aquellos que integran la Cámara de Diputados. Mucho de lo que suceda allí determinará la viabilidad de un país capaz de crear un proyecto basado en mejores oportunidades para sus habitantes".<sup>124</sup> En este sentido, el artículo 74 constitucional otorga facultad exclusiva al Congreso de aprobar la forma en que

---

<sup>124</sup> Rivas Valdivia, César. "La composición plural de la Cámara de Diputados y los nuevos vértices de la Gobernabilidad en México". Espinoza, Ricardo y Alarcón, Víctor (coord.). El Congreso de la Unión y la Democracia en México, Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política. C.N.A.P., U.A.M., F.C.P. y S.-U.N.A.M. e INST. DE INVEST. SOCIALES. México, 1999. pág 254

serán gastados los recursos públicos de la nación. Dado que ningún partido representado en la Cámara cuenta por sí solo con la mayoría para aprobar el proyecto presupuestal, requieren aprender a formar coaliciones, lo que involucra a las llamadas élites parlamentarias y a los partidos políticos.

El PAN se ha manifestado por otorgar mayores recursos a los estados y municipios, en el PRD se enfatiza la necesidad urgente de incrementar el gasto social. Dicho sea de paso es el rubro que utiliza el Poder Ejecutivo para incrementar los impuestos, para solicitar préstamos o ajustar tarifas de servicios públicos, cuando en realidad los recursos obtenidos se canalizan a otras actividades, pero ante una recaudación menor a lo esperado, el primer rubro afectado es el gasto social.

Es necesario un cambio pues como señalan Plinio Alpuleyo, Alvaro Vargas y Carlos Montaner refiriéndose a los políticos "No suelen verlos como hombres de Estado que cumplen una función o como los guardianes del bien común, sino los ven como unos tipos deshonestos y mentirosos, dispuestos a hacer cualquier cosa por enquistarse en algún pesebre gubernamental con el ánimo de desangrarlo -vivir fuera del presupuesto es vivir en el error-, tal vez los mayores expertos del planeta en apropiarse del dinero ajeno. Y vivir dentro del presupuesto es lo que intentan millares de nuestros pretendidos servidores públicos."<sup>125</sup> Por esta razón, desde nuestro punto de vista, la profesionalización del Congreso General es imperiosa, se requieren legisladores capacitados, informados, con una actitud de servicio, con un código de ética muy arraigado y sensibles a la problemática de la nación, para convertirse realmente en representantes de los intereses de sus electores.

---

<sup>125</sup> Apuleyo, Plinio; Vargas Llosa, Alvaro y Montaner, Carlos. "Fabricantes de Miseria". Plaza y Janés. México 1998. pág.15

## CONCLUSIONES

Durante los años recientes, México ha experimentado transformaciones muy importantes en varios aspectos, vivimos una acelerada descomposición institucional en las instituciones de impartición de justicia, las empresas paraestatales, los gobiernos en sus tres órdenes y por supuesto el Congreso General donde hay múltiples senadores y diputados que viven en permanente estado de tráfico de intereses (un ejemplo es el abogado y Senador Diego Fernández de Cevallos, quien con frecuencia defiende específicos asuntos oscuros a los que luego combate con estruendo verbal en las tribunas del Congreso. También muestras extremas de desquiciamiento, como las de Félix Salgado Macedonio, el antes senador y ahora diputado federal del PRD que se ha ido hundiendo moral y políticamente, por dedicarse a sus actividades cinematográficas).

Esta descomposición incluye a los partidos políticos en México, cuya presencia y permanencia fueron garantizadas constitucionalmente como organismos de interés público, han venido perdiendo cohesión y están inmersas en crisis internas a consecuencia de la lucha interior de los grupos y corrientes que los componen por la dirección de cada uno de ellos, principalmente en los tres partidos más importantes PRI, PAN y PRD.

Esa lucha interior por el poder dentro de los partidos ha traído como consecuencia un alejamiento de la sociedad hacia éstos. El motivo es evidente, no existe un programa que defina su perfil frente a la sociedad, que por su parte al no sentirse representada busca alternativas de representación en organizaciones no gubernamentales (ONG), pues requiere de interlocutores para enfrentar las decisiones no solo del ejecutivo sino del legislativo y judicial, que ejecutan sin tomar en cuenta a los ciudadanos.

Es en este marco que se realiza esta investigación partiendo de la hipótesis que: La profesionalización del legislador mexicano es condición necesaria para fortalecer al Congreso de la Unión, y conseguir así un real equilibrio de poderes. Esta nueva relación deberá garantizar la gobernabilidad del país y la consolidación de la democracia. Durante el primer semestre del 2002 han salido a la luz pública la

procedencia de cantidades importantes de recursos económicos para las campañas presidenciales del ahora presidente Vicente Fox y del candidato del PRI Francisco Labastida, la decisión que tomen las autoridades electorales deben dar confianza a los electores acerca de la imparcialidad y transparencia con que deben manejarse los recursos, se deberá consensuar medidas que impidan que ese financiamiento aparentemente ilegal vuelva a repetirse. Por ello se considera como el primer obstáculo para la profesionalización de los legisladores los intereses creados al interior de los partidos políticos.

El efectivo funcionamiento del poder Legislativo como órgano de control del gobierno va a depender de que alcance autonomía política. Esto sólo se podrá lograr si se busca establecer vínculos sólidos entre los representantes y la sociedad, y si el poder Legislativo alcanza a reflejar la pluralidad de fuerzas políticas y demandas sociales que imperan en el país y se establecen reglas organizativas internas que faciliten las actividades legislativas y den lugar a la negociación entre las distintas fuerzas.

En otras palabras, se necesita volver al poder Legislativo realmente representativo, tanto de las demandas ciudadanas como de la pluralidad política, con el fin de que pueda constituirse en un contrapeso al poder Ejecutivo. La realización fáctica del principio de representatividad depende fundamentalmente del sistema electoral, que determina los procedimientos de elección y la naturaleza del vínculo entre los representantes y la sociedad, y del sistema de partidos políticos, que es la base de la competencia política en la democracia y la vía institucional a través del cual los ciudadanos pueden transmitir sus demandas al gobierno.

Se requiere propiciar el desarrollo de la representatividad de los partidos políticos a través del establecimiento de mecanismos que propicien y establezcan vínculos sólidos de representantes con los electores y el consecuente desarrollo de una cultura democrática. En especial, se puede pensar en establecer la reelección de los representantes uninominales ante el Congreso de la Unión. La reelección constituye el principal incentivo para que los legisladores verdaderamente representen a su electorado y se arraiguen a sus distritos. Con este cambio se haría exigible la

verdadera representatividad cada cierto tiempo, lo que pudiera contribuir al desarrollo de una tradición legislativa y a la autonomía de los representantes respecto de los intereses del Ejecutivo y de sus partidos

La prohibición de reelección inmediata de los legisladores fue incorporada en la Constitución a partir de 1933, cuando también se prohibió, en forma absoluta y por razones históricas de peso, la reelección presidencial. De esta manera, en nuestro país ha habido una tendencia equivocada a trasladar los problemas evidentes que plantea la reelección del presidente, en cuanto al peligro de abuso de poder y dictadura presidencial, hacia la de los legisladores. Sin embargo, la reelección de los representantes ante el Congreso de la Unión aparentemente no presenta estos problemas, responde a la necesidad de profesionalizar la carrera legislativa y vincular a los legisladores con sus electores.

Los estudiosos del tema dicen que se requiere un poder Legislativo plural y competitivo, con una organización interna que sienta las bases estructurales para el desarrollo eficiente de sus actividades y que facilite el consenso entre los distintos actores, puede muy bien quedar paralizado por la falta de profesionalismo y la confrontación entre las distintas fuerzas políticas. En México, a partir de las elecciones federales de julio del 2000, el electorado votó por una opción distinta al PRI para la presidencia de la República mas no así para el Congreso. Ninguno de los principales partidos políticos del país obtuvo una mayoría por sí misma, nació una Cámara de Diputados altamente plural y competitiva. Sin embargo, esa pluralidad ha creado una *parálisis legislativa* a la LVIII Legislatura, los legisladores estuvieron más preocupados por las elecciones para el cambio de dirigencia al interior de sus partidos y con ello cuidando sus intereses o los de sus grupos con miras a las elecciones intermedias del 2003 y del 2006. Hacia el primer trimestre del 2002, ha existido una crítica a los trabajos del Congreso General, cuando en realidad existe una confrontación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. La posición de los legisladores ha sido de confrontación con las propuestas del presidente Fox quien a su vez se defiende y exhibe al Congreso, como en el caso de la propuesta de cobrar impuestos por alimentos y medicinas, responsabilizándolo de la reducción de algunos programas por no contar con esos recursos que la recaudación de dicho impuesto le generaría.

La parálisis del legislativo no se refiere a que no hagan nada, sino a que no hacen nada trascendente, discuten asuntos irrelevantes para el interés del país y relegan asuntos de vital importancia, por ejemplo, La Ley indígena que fue autorizada y ahora pretender revisar. El presupuesto de Egresos 2002 que fue aprobado en el límite de tiempo, con las críticas subsecuentes a dicha aprobación. Lo más grave es que los mismos dirigentes que aprobaron dicho presupuesto después sean críticos de lo que ellos aprobaron. Aquí se puede preguntar ¿de qué tipo de líder parlamentario estamos hablando?, si pactan y a otro día desconocen lo que pactaron. Si a esto sumamos la actitud errática del Presidente Fox quien declara una cosa y hace otra o toma decisiones que después debe revertir, por no haber negociado algunos aspectos.

Aun así el presidente Vicente Fox deberá volver a negociar con los líderes o dirigentes de los tres principales partidos políticos mexicanos (PRI, PAN y PRD), por el cambio en sus cúpulas, esto es necesario para construir consensos que permitan la gobernabilidad en nuestro país. Ante la reelección de Luis Felipe Bravo Mena en la dirigencia del PAN, se incorporaron al CEN panista a 2 funcionarios inmediatos de la presidencia de Vicente Fox, es el caso del director de Comunicación Social de la Presidencia, Rodolfo Elizondo y el coordinador de innovación gubernamental, Ramón Muñoz, en lo que pudiera interpretarse como una clara señal de recuperar la relación entre el partido y el Ejecutivo, sin embargo, la proximidad política entre Bravo Mena y el senador Diego Fernández de Cevallos hace suponer que la empresa no será fácil, esa cercanía quedó demostrada cuando en días pasados Bravo Mena repitió casi textualmente la queja frecuente del "jefe" Diego: que los miembros del gabinete presidencial no cumplen cabalmente su función y deberían realizar una autocrítica con respecto a sus logros. Esto pudiera mantener la distancia entre el presidente Fox y su partido, posiblemente por esa causa ya hubo un acercamiento con Madrazo, en una reunión muy discreta, pero que despierta suspicacias, pues se ha publicado, que a Fox le convenía la llegada de Madrazo a la dirigencia del PRI, que incluso el escándalo de PEMEX que se dio en vísperas de la elección, perjudicaba al grupo que apoya a Beatriz Paredes. Parece que Fox se protege por si continúa sin el apoyo del PAN.

Aunque el proceso de selección de dirigente del PRI deterioró a este partido, pues se repitieron esas prácticas fraudulentas para manipular las elecciones, se criticó

por su falta de madurez y porque exhibieron lo único que saben hacer, parecía que el PRD aprendería de esa experiencia, pues en sus elecciones para la actual dirigencia se Amalia García las elecciones fueron tan cuestionadas que tuvieron que anularse, esto aunado a la experiencia del PRI, hacia que se esperara una elección más transparente pero no fue así, en los primeros días se dio como triunfadora a Rosario Robles, incluso Jesús Ortega reconoció públicamente que las tendencias favorecían a su oponente, sin embargo, días después la tendencia se revirtió, otorgando cierta ventaja a Jesús Ortega. Esto deteriora la imagen del partido que no es capaz de controlar ni su elección interna, aun así se espera el triunfo de Rosario Robles de quien declaró que no tomará posesión hasta que no se limpie la elección. Con Rosario Robles se espera una gestión mas de confrontación y de reivindicación de una línea cambiando así la imagen que dejó Amalia García.

Es importante que estos tres partidos escuchen el sentir de los ciudadanos y los hagan suyos, los conviertan en sus objetivos. México necesita partidos sólidos y democráticos que contribuyan al desarrollo del país.

En el poder Legislativo los verdaderos centros de decisión política los constituyen los órganos partidarios externos, es decir las dirigencias de sus partidos, así como sus coordinadores parlamentarios y los legisladores no cuentan, en consecuencia, requieren un margen de maniobra y autonomía suficientes que les permita desarrollar sus funciones con calidad y profesionalismo. Mucho se habla de democracia, de pluralidad, tolerancia, diálogo, de los grupos minoritarios, en todos los discursos o declaraciones a la prensa los dirigentes de los partidos mencionan esos términos, sin embargo, al interior sus proceso electorales del PRI y del PRD se han visto ensombrecidos por la sospecha de manejos fraudulentos en particular del PRI, por lo que toca al PAN este realiza su elección con base en delegados, no enfrenta ese problema en la misma proporción aunque es cuestionado su modelo de selección de dirigentes. A esto se debe que en encuestas recientes publicadas por diarios de circulación nacional los electores no se sienten representados por los partidos políticos, quienes están más atentos al financiamiento que van a recibir y a la distribución del mismo que a preocuparse por ser quienes representan los intereses de los electores.

En este sentido podemos concluir que es necesario una redefinición o un replanteamiento de los partidos políticos en México, para ser congruentes con la nueva situación política de la nación.

Es necesario revisar el financiamiento a los partidos, por ejemplo, en México primero se otorga presupuesto y después se participa en las elecciones, si no logran el registro, no importa pues ya participaron del presupuesto y están listos para crear otro partido.

Se deben someter a una revisión por parte del IFE para asegurar un manejo transparente de los recursos.

Se deberá evitar la proliferación de los partidos de "familia" como el caso del Partido Verde Ecologista Mexicano, o de pequeños partidos que manejan presupuestos de más de 100 millones de pesos para tener un diputado en el Congreso.

Es necesario que los partidos políticos capaciten a sus militantes y sobre todo a sus candidatos para lo cual deberán definir el perfil de los mismos considerando no solo sus méritos y disciplina como militante del partido sino, su preparación académica, su experiencia laboral, su conocimiento de la problemática de su distrito. Para conservar la representatividad de los electores y no dejar el tema de la postulación en requisitos académicos.

Los partidos deberán replantear sus sistemas de selección de candidatos y dirigentes, y generar procesos electorales internos confiables, pues es contradictorio que un dirigente como Carlos Madrazo, que llegó a la presidencia del CEN del PRI con una elección muy discutida y cuestionada por su limpieza, ahora hable de acabar con la corrupción y exija elecciones federales o locales "limpias".

Por otra parte, dado el carácter técnico de muchas de las funciones del poder Legislativo, especialmente la de elaborar leyes o sancionar las iniciativas del Ejecutivo, es necesario que sus actividades sean realizadas principalmente a través de comisiones y no en la asamblea. Las comisiones son organismos más restringidos que posibilitan la especialización y profesionalismo de las funciones. El modelo decisional en las comisiones es el de negociación y no el de voto mayoritario, lo que tiende a

evitar la confrontación que surge con mayor frecuencia en la asamblea. La funcionalidad de las comisiones depende en gran medida de que éstas cuenten con recursos propios y con un equipo de apoyo permanente. De esta manera, se puede ir consolidando un personal profesional de apoyo al legislativo, el cual pueda permanecer por etapas sucesivas, que contribuya a la autonomía de las distintas comisiones y a su independencia con respecto a los partidos políticos y al Ejecutivo.

Es necesario que el sistema de comisiones del Congreso de la Unión se reformule. Por un lado, se deben establecer mecanismos procesales que permitan una asignación eficiente de recursos hacia las comisiones con mayor carga de trabajo y, además, fortalecer las bases para que exista un personal de apoyo permanente a las distintas comisiones, que se encarguen de prestar asistencia técnica, suministrar información, investigar y realizar encuestas. Asimismo, los legisladores de todos los partidos deben tener acceso a dicho equipo de asesores.

El conjunto de cambios sociales, económicos y políticos que el país ha experimentado ha dado lugar a una sociedad plural que demanda nuevas vías de participación política. Las estructuras existentes, sin embargo, no corresponden con esta nueva realidad, lo que provoca el riesgo de que la sociedad se vuelva ingobernable a medida que al aumento progresivo de sus demandas políticas no corresponda una respuesta, en igual medida, de las instituciones políticas. De ahí la importancia de lograr un consenso respecto de la manera como se va a hacer operativo el pacto democrático que sustenta al Estado mexicano con base en la participación de todos los actores sociales.

La falta de autonomía política del poder Legislativo; en su crisis de representatividad, que se hace evidente en la ausencia de vínculos reales con la sociedad; y en su imposibilidad de funcionar con profesionalismo y partiendo del consenso y no de la confrontación, de la inclusión y no de la exclusión. Así, la efectividad de los mecanismos constitucionales de balance y control en favor del Legislativo depende, fundamentalmente, de que el gobierno y los partidos políticos encuentren un consenso respecto de la manera imparcial y transparente como se debe regular la competencia política y resolver las distintas disputas que surgen tanto

en el proceso electoral como en el seno del poder Legislativo. Sólo partiendo de este consenso y del estricto cumplimiento de las reglas del juego es que se podrá dar credibilidad frente a los ciudadanos a las instituciones representativas.

Así, se necesita que los principales actores políticos respondan efectivamente a las demandas de la sociedad por una mayor pluralidad política y democracia. De lo contrario el riesgo sería la ingobernabilidad.

Por un lado, los partidos políticos, como vehículos fundamentales de la participación política institucional, deben resolver su grave crisis de representatividad, aumentando su capacidad de convocatoria y respondiendo de manera efectiva al complejo conjunto de nuevas demandas sociales, propias de una sociedad en proceso de transformación. Por el otro, el poder Ejecutivo debe necesariamente ceder poder político, conservando su amplio poder legal -propio de un sistema presidencial-, y así permitir que el poder Legislativo pueda efectivamente ejercer sus facultades constitucionales. De esta manera, el equilibrio entre el poder Ejecutivo y el Legislativo estaría dado por el propio arreglo institucional, en el que ninguno de los poderes es superior a otro, sino que cada uno tiene una función propia que lo capacita para intervenir en el gobierno de la sociedad junto con los otros poderes. El hacer que la división de poderes Legislativo-Ejecutivo sea efectiva es una tarea que, por lo tanto, involucra en igual medida al gobierno y a todos los partidos políticos.

En México el poder Legislativo tiene las facultades constitucionales necesarias para constituirse en un contrapeso funcional al poder Ejecutivo. Sin embargo, el primero no ha desempeñado su función esencial de equilibrio de poderes dentro de un sistema democrático. La principal causa de su ineffectividad y debilitamiento es de naturaleza política y no constitucional.

La base del funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos Legislativo-Ejecutivo está, por un lado, en que el poder Legislativo se vuelva verdaderamente representativo, en cuanto a que esté efectivamente vinculado al electorado y transmita las demandas ciudadanas para que sean incorporadas en las políticas gubernamentales, y por el otro, en que el poder Legislativo esté en posibilidades de

criticar y evaluar con profesionalismo e independencia el desempeño de la administración pública y del Ejecutivo.

Las opciones que se tienen son la vigencia auténtica del régimen presidencial, acotado y sujeto a la Ley, o la construcción de un régimen parlamentario que fusione al Ejecutivo y el Legislativo, o aún el ensayo de un híbrido régimen semipresidencial. En nuestro caso, creemos que la mejor opción es pasar del presidencialismo a un verdadero régimen presidencial

Establecer la reelección consecutiva de los diputados federales y senadores, a fin de fortalecer y profesionalizar la actividad legislativa y de superar vicios tales como la impreparación de los legisladores, la desvinculación con sus distritos y entidades, así como la irresponsabilidad en los trabajos de comisiones y en el pleno. Esto abre la posibilidad de una verdadera tradición legislativa y significa un incentivo para que los representantes se mantengan comprometidos con los electores -de quienes depende, en última instancia, su carrera política, y no con el presidente o con el partido.

Esta reelección desde nuestro punto de vista tiene una lógica en el aprendizaje de la práctica parlamentaria, ahora bien hemos repasado los argumentos a favor y en sentido contrario, sin embargo, la reelección se da de hecho, no consecutiva pero se presenta. Así tenemos muchos ejemplos, entre ellos a Carlos Romero Deschamps, que en la legislatura LVIII es diputado federal y antes fue senador. Como María de los Ángeles Moreno, que antes fue Senadora y ahora es miembro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y seguramente en la próxima legislatura LIX la veremos nuevamente en el Congreso General. Por parte del PRD tenemos a Marti Batres que fue miembro de la Asamblea de representantes del Distrito Federal y ahora es diputado federal y líder de su fracción parlamentaria, seguramente en la próxima legislatura lo encontraremos en el Senado. Otro perredista connotado, Jesús Ortega es Senador por la LVIII legislatura, antes fue diputado federal en las legislaturas LI, LIV y LVI, como vemos aunque no hay reelección inmediata hay reelección disfrazada. El senador Ortega cumplirá al término de ésta legislatura 15 años en el Congreso General.

Desde nuestro punto de vista la reelección inmediata debe aprobarse para eliminar o acotar esas anomalías.

Ciertamente es discutible el hecho de que la sola reelección va a profesionalizar el Congreso, pero si los legisladores actuales representaran los intereses de sus electores entonces propondrían medidas para cubrir el hueco que permite esos saltos de una legislatura a otra.

La propuesta es incorporar una especie de Servicio Civil de Carrera para los legisladores. En este se debe aprobar la reelección inmediata de diputados. Un ciudadano sería electo diputado en un Congreso local, es decir de alguna de las entidades federativas, con base en su desempeño que sería evaluado por su partido, considerando el cumplimiento de las promesas de campaña y el apoyo a sus electores convirtiéndose en un medio de transmisión de las demandas ciudadanas, entonces podría reelegirse por un segundo período es decir, seis años en total.

Entonces sería un buen candidato al Congreso General, con experiencia en la práctica parlamentaria y con reconocimiento de sus electores, le puede ofrecer a su partido posibilidades de triunfo. De lograrlo nuevamente deberá ser evaluado por su partido, en su desempeño en el Congreso, cumplimiento de promesas, iniciativas presentadas, trabajo en comisiones, participaciones en tribuna y asistencia a las sesiones, como los aspectos más importantes. Aquí podría reelegirse nuevamente hasta otro período y completar seis años.

De esta forma quedaría inhabilitado para la Cámara de Diputados pero se convertiría en un buen candidato para el Senado, tendría a su favor; amplia experiencia en el quehacer parlamentario, conocimiento de los problemas nacionales, sería conocido por los electores, aquí se requiere el apoyo del Partido al que pertenezca, sensibilidad para negociar con los diputados pues ya tiene conocimiento de esa Cámara y de su problemática.

Así estaría 18 años en total pues ya no se permitiría su reelección en el Senado. Aquí surge la pregunta ¿Qué pasará con estos legisladores que "se jubilan"? Pues se incorporarían a sus partidos, puede ser en un comité asesor a la dirigencia, pueden encabezar la capacitación de los militantes, cuadros y dirigentes, participar en

los programas de acción y en la actualización de estatutos, y como tarea fundamental en un Comité de Evaluación para los diputados y senadores en funciones entre otras actividades de igual o mayor importancia.

Esto presenta la ventajas siguientes:

- I. Evitaría el anquilosamiento de las cámaras, habría mezcla de nuevos legisladores con los que van a sustituir, pues comprometería a los legisladores a aplicarse en sus funciones
- II. Esto daría apertura a personas con el perfil requerido, pues los partidos tendrían que presentar a sus mejores candidatos,
- III. Se daría continuidad al trabajo legislativo, con la renovación del Congreso se retiran los legisladores que presentan iniciativas, que tienen el conocimiento por el trabajo desarrollado en comisiones y ese esfuerzo se pierde con el cambio.

Por otra parte es indispensable que se eliminen los diputados y senadores por representación proporcional, esto es de 500 diputados reducir a 300 y de 128 senadores reducir a 64. Esto se logra eliminando las cinco circunscripciones que fueron creadas para incorporar a los legisladores de representación proporcional. Esto es fundamental pues es por esa vía que las dirigencias mantienen a los eternos huéspedes del Congreso de General, así como es utilizado para el pago de cuotas a partidos pequeños por las coaliciones con los partidos importantes.

Si de favorecer la continuidad se trata pudieran premiar a los diputados que hayan realizado una labor sobresaliente en su primera legislatura, hayan sido reelectos con una labor importante que pudieran postularse al Senado, por un periodo sin posibilidad de reelección entonces estaríamos ante un candidato con experiencia, ligado a sus electores y con posibilidades de ser un Senador que realmente entienda y contribuya a resolver los problemas de la nación.

Adicionalmente se requiere de la incorporación de un código de ética, a la selección de candidatos, en cuanto a sus antecedentes, su comportamiento, su declaración de bienes y por otra parte acotar el mal entendido fuero constitucional que los protege de represalias generadas por sus opiniones o por su trabajo legislativo,

pero no los protege para cometer delitos y atropellos en contra de la ciudadanía. No se trata de buscar "todólogos" sino de buscar a la gente con el talento necesario para tal responsabilidad.

Para lograr esto se requiere la participación de los partidos políticos quienes serían los encargados de vigilar que sus candidatos cumplan con ese código de ética, así como de evitar que sus diputados se desvíen del espíritu de esa reelección.

Los partidos políticos tendrán la responsabilidad de capacitar y captar a las personas que reúnan el perfil, por ello deberán tener apertura para poder incorporar a nuevos militantes, de entre la gran cantidad de personas honestas y con capacidad que existen en el país, deberá crearse un sistema de partidos políticos competitivo que proporcione opciones reales para que los ciudadanos puedan incidir en los procesos políticos, siendo el vehículo institucional de transmisión de las demandas sociales.

Aunque es un gran reto para los partidos políticos, los cambios del país exigen esa modernización, de lo contrario serán superados y la sociedad buscará nuevas formas de representación política, como las Organizaciones no Gubernamentales que aprovechan ese descontento para ganar adeptos, es pues la oportunidad para los partidos políticos de replantearse los cambios necesarios o estarán condenados a ser relegados.

## BIBLIOGRAFÍA TEÓRICA

- Alarcón, Víctor "La oposición parlamentaria en México: Mitos y realidades". Espinoza, Ricardo y Alarcón, Víctor (coord.). El Congreso de la Unión y la Democracia en México, Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política. C.N.A.P., U.A.M., F.C.P.yS.- U.N.A.M. e Inst. de Investigaciones Sociales. México, 1999.
- Apuleyo, Plinio; Vargas Llosa, Alvaro y Montaner, Carlos. "Fabricantes de Miseria". Plaza y Janés. México 1998. 317 pág.
- Andrade Sánchez Eduardo. "Teoría General del Estado" Colección textos jurídicos universitarios. Oxford. México. 1987. 395 pág.
- Arnáiz Amigo, Aurora. "Estructura del Estado" Miguel Ángel Porrúa. México. 1979. 435 pag.
- Bátis Vázquez, Bernardo. "Teoría del derecho parlamentario". Colección textos jurídicos universitarios. Oxford. México. 1999. 172 pág.
- Bejar A. Luisa. "La representación parlamentaria en la transición y consolidación de la democracia en México". Espinoza, Ricardo y Alarcón, Víctor (coord.). El Congreso de la Unión y la Democracia en México, Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política. C.N.A.P., U.A.M., F.C.P.yS.- U.N.A.M. e INST. DE INVEST. SOCIALES. México, 1999.
- Burdeau, George. "Tratado de Ciencia Política" Tomo II. U.N.A.M.- ACATLÁN. México. 1985. 470 pág.
- Carpizo Jorge "El presidencialismo mexicano". Siglo XXI editores, 7ª ed. 1987. 240 pág.
- Carrasco Altamirano, Diódoro. "Gobernabilidad democrática y ejercicio de gobierno" en La Gobernabilidad Democrática en México. INAP - Secretaría de Gobernación. México. 2000. 252 pág.
- Castañeda, Jorge G. "La herencia". Extrafaguara. México. 1999. 550 pág.
- Colomer, Joseph Ma. La política en Europa. Ariel Ciencia Política. Barcelona. 1995. 334 pág.
- Chaires, Enrique. "Integración, funcionamiento y equilibrio institucional de poderes". Espinoza, Ricardo y Alarcón, Víctor (coord.). El Congreso de la Unión y la Democracia en México, Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política. C.N.A.P., U.A.M., F.C.P.yS.- U.N.A.M. e INST. DE INVEST. SOCIALES. México, 1999. 185 pág.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. "El ejercicio de las facultades constitucionales". 2ª Ed. U.N.A.M. - Porrúa. México. 1999. 173 pág.

- Espinoza, Ricardo. "La transformación de la vida interna de la cámara de diputados en la 57 legislatura". Espinoza, Ricardo y Alarcón, Víctor (coord.). El Congreso de la Unión y la Democracia en México, Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política. C.N.A.P., U.A.M., F.C.P.yS.- U.N.A.M. e INST. DE INVEST. SOCIALES. México, 1999. 185 pág.
- Haro Bélchez, Guillermo. "Servicio Público de Carrera". INAP – Miguel Ángel Porrúa. México. 2000. 296 pág.
- Justo López, Mario "Introducción a los estudios políticos". Vol. II. Ed. Depalma. Buenos Aires. 1987. 616 pág.
- Locke, John . "Ensayo sobre del gobierno civil". Aguilar. España. 1996. 186 pág.
- López Lara, Álvaro F. "Los dilemas de la cooperación. El presidente y las coaliciones legislativas en México". Espinoza, Ricardo y Alarcón, Víctor (coord.). El Congreso de la Unión y la Democracia en México, Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política. C.N.A.P., U.A.M., F.C.P.yS.- U.N.A.M. e INST. DE INVEST. SOCIALES. México, 1999. 185 pág.
- Méndez, José Luis. "La experiencia del servicio profesional electoral: Algunas lecciones para la creación del servicio civil de carrera en México". En "El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana". Revista de Administración Pública No. 103. INAP. México 1999. 265 pág.
- Mendoza Berrueto, Eliseo. "El presidencialismo mexicano". Fondo de Cultura Económica. 2ª ed. México. 1998. 384 pág.
- Montesquieu, Charles L. "Del Espíritu de las leyes". Porrúa. Col. Sepan cuantos No. 191. México, 1995. 453 pág.
- Orozco Henríquez, J. Jesús. "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior". Instituto de Investigaciones Jurídicas. El Sistema presidencial Mexicano (Algunas reflexiones). U.N.A.M. México, 1988.
- Osornio Corres, Francisco Javier. "Estructura funcional y orgánica del Ejecutivo Federal en México". Instituto de Investigaciones Jurídicas. En El Sistema presidencial Mexicano (Algunas reflexiones). U.N.A.M. México 1988.
- Pardo, Ma. Del Carmen. "Viabilidad política del servicio civil de carrera en México". En "El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana". Revista de Administración Pública No. 103. INAP. México 1999. 265 pág.
- Pedroza, Susana Thalia. "Una valoración de la Cámara de diputados, organización interna, funcionamiento y principales funciones". Espinoza, Ricardo y Alarcón, Víctor (coord.). El Congreso de la Unión y la Democracia en México, Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política. C.N.A.P., U.A.M., F.C.P.yS.- U.N.A.M. e INST. DE INVEST. SOCIALES. México, 1999.

- Rivas Valdivia, César. "La composición plural de la Cámara de Diputados y los nuevos vértices de la Gobernabilidad en México". Espinoza, Ricardo y Alarcón, Víctor (coord.). El Congreso de la Unión y la Democracia en México, Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política. C.N.A.P., U.A.M., F.C.P.yS.-U.N.A.M. e INST. DE INVEST. SOCIALES. México, 1999.
- Robledo Rincón Eduardo. "El servicio civil de carrera en el sector agrario : El caso de la Procuraduría Agraria". En "El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana". Revista de Administración Pública No. 103. INAP. México 1999. 265 pág.
- Rossell, Mauricio. Congreso y gobernabilidad en México. Cámara de Diputados LVII Legislatura – Miguel Ángel Porrúa. México. 2000.
- Rubio Luis, Álvarez Norma et. al. Reforma del sistema Político mexicano. Condición para la modernización. Editorial Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. México. 1990.
- Sánchez Kobashi, Raúl. "El servicio fiscal de carrera". En "El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana". Revista de Administración Pública No. 103. INAP. México 1999. 265 pág.
- Sartori, Giovanni. Ingeniería constitucional comparada. Fondo de cultura económica. México. 1994.
- Sartori, Giovanni. Elementos de teoría política. Alianza editorial. Madrid. 1999. 368 pág.
- Uvalle Berrones, Ricardo. Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas. U.N.A.M. – Plaza y Valdés. México. 2000. 274 pág.
- Valadés, Diego. "El control interorgánico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de México". Instituto de Investigaciones Jurídicas. El Sistema presidencial Mexicano (Algunas reflexiones). U.N.A.M. México, 1988.
- Weber, Max. "El político y el científico". Alianza Editorial. 7ª ed. Madrid. 1981. 231 pág.

## DOCUMENTOS OFICIALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Congreso General 1999 de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatutos del Partido Acción Nacional. IFE. 2001

Estatutos del Partido Revolucionario Institucional. IFE. 2001

Estatutos del Partido de la Revolución Democrática. IFE. 2001

Estatutos del Partido Verde Ecologista Mexicano. IFE. 2001

Estatutos del Partido del Trabajo. IFE. 2001

### BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA

Córdoba Amaldo. La formación del poder político en México. Serie popular Era. No. 15. 6ª ed. México. 1978 .

De León Treviño, Santiago. Las Crisis Evitables de México. CV Ediciones. México. 2000. 361 pág.

Krieger, Emilio. En defensa de la Constitución. Grijalbo. México. 1994.

Martínez, Ifigenia (Coordinadora). "El nuevo poder del Congreso Mexicano". Miguel Angel Porrúa – PRD. México. 2001. 267. pág

Roderic Al Camp. "La política en México". 4ª Ed. Siglo XXI. México. 2000. 359 pág.

### HEMEROGRÁFICA

Ernesto Núñez. Periódico Reforma. 16 de febrero del 2002. pág. 8ªA

Arvizu Arrijoa, Juan. Periódico EL Universal. 17 de Febrero de 2002. pág. A8

De las Heras María, Milenio Diario. 24 de Enero del 2001, pág. 11

### INTERNET

González Chávez, Jorge. "Teoría de las instituciones políticas". En [www.camaradediputados.gob.mx/inveyana/polint/teoria.htm](http://www.camaradediputados.gob.mx/inveyana/polint/teoria.htm)

González Chávez, Jorge El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En [www.camaradediputados.gob.mx/inveyana/polint/teoria.htm](http://www.camaradediputados.gob.mx/inveyana/polint/teoria.htm)

Aguirre. Pedro Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos en <http://deceyec.ife.org.mx/eua.htm>

Camu, Antonio. "Gobernabilidad y Democracia". En [www.agora.org.mx/analisis](http://www.agora.org.mx/analisis)