



**UNIVERSIDAD LATINA, S.C.**

---

INCORPORADA A LA U.N.A.M.  
FACULTAD DE DERECHO

"LA GOBERNABILIDAD EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS,  
CRÍTICA Y PROPUESTA"

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**HUMBERT KARL SANDOVAL MEJÍA**

ASESOR: LIC. LAURO VENTURA CABRERA



MÉXICO, D.F.

2006



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.

México D.F., a 4 de Junio de 2006

LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTEVEZ  
DIRECTORA TÉCNICA DE LA CARRERA DE DERECHO  
DE LA UNIVERSIDAD LATINA, S.C.  
P R E S E N T E

Por medio de la presente hago de su conocimiento que con esta fecha he terminado de revisar la tesis titulada: "**LA GOBERNABILIDAD EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS: CRÍTICA Y PROPUESTA**", misma que cumple con los requisitos de forma y fondo estipulados en la Legislación Universitaria y en el Reglamento de Titulación de esta universidad, siendo a mi parecer valiosa en su contenido como aportación a la sociedad.

Por tal razón, otorgo mi voto aprobatorio para que el alumno **HUMBERT KARL SANDOVAL MEJÍA**, sustentante de la tesis en mención prosiga con los trámites de titulación para todos los efectos académicos correspondientes.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo,



Lic. Lauro Ventura Cabrera.

*“Yo sólo por mi mismo nos soy nadie, todos somos esencialmente uno; nadie es tan pobre que no tenga para dar y nadie es tan rico que no necesite”.*

*Humbert Karl.*

*2006*

# LA GOBERNABILIDAD EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS: CRÍTICA Y PROPUESTA

## INTRODUCCIÓN

I

## CAPÍTULO I. UNA PROPUESTA METODOLÓGICA EN EL ÁMBITO DEL PODER

1.1	Método en el ámbito del Poder	8
1.2	La relación entre el Derecho y el Poder en México: una aproximación	17
1.2.1	Antecedentes históricos	17
1.2.2	Marco conceptual: Derecho y Poder	19
1.2.3	Relación entre Derecho y Poder	22
1.3	El Poder Legislativo en los regímenes, parlamentarios y mixtos	27
1.3.1	Breves consideraciones y características acerca de los distintos regímenes políticos	28
1.3.2	Debate sobre los distintos regímenes	33
1.4	La organización del Poder Legislativo en México	42
1.4.1	Breve reseña histórica	42
1.4.2	Pesos y contrapesos del bicameralismo mexicano	47
1.5	El Corporativismo	51
1.5.1	Orígenes y evolución del corporativismo mexicano, breve reseña histórica	53
1.6	Sistema de partidos	57

## **CAPÍTULO II. LA TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRACIA MEXICANA Y SU RELACIÓN CON EL PODER LEGISLATIVO**

2.1	Génesis	63
2.1.1	Ventajas y desventajas de la democracia directa	71
2.1.2	El gobierno democrático	75
2.2	La supremacía del ejecutivo en un régimen autoritario 1929 - 2000	79
2.3	Relaciones ejecutivo-legislativo	85
2.4	Oposición y reformas electorales	90
2.5	Las tendencias electorales desde el autoritarismo hasta la transición	100
2.5.1	Una perspectiva global: elecciones 1961-2000	100
2.5.2	Las tendencias electorales en la fase de cambio	102

## **CAPÍTULO III. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL CONGRESO EN MÉXICO**

3.1	La ley orgánica de 1999 del Congreso General	105
3.2	Cámara de Diputados y Senadores	108
3.2.1	Integración	108
3.3	Los Grupos Parlamentarios	113
3.4	La Junta de Coordinación Política	115
3.5	Las Comisiones	118
3.6	La Secretaria General: organización administrativa y técnica	124
3.7	El ejercicio de las facultades legislativas	127
3.8	Facultades financieras o presupuestales	132
3.9	Facultades de ámbito político	138

## **CAPÍTULO IV. LA GOBERNABILIDAD EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

4.1	Arquitectura institucional y sistema político	143
4.2.	El papel del Congreso en la transición democrática	145
4.2.1	La idea de gobernabilidad	149
4.3	Deficiencia en el trabajo legislativo: dictaminar iniciativas de ley	151
4.3.1	Aumento significativo en el número de iniciativas presentadas por la Cámara de Diputados	153
4.3.2	Capacidad limitada para procesar iniciativas presentadas	155
4.3.3	Organización deficiente del sistema de comisiones	164
4.3.4	Déficit de transparencia en las Comisiones de la Cámara de Diputados	165
4.4.	El Congreso Mexicano: debilidades y fortalezas	169

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>IV</b>
---------------------	-----------

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>VIII</b>
---------------------	-------------

## INTRODUCCION

El interés que tengo en cuanto a la exploración de este tema: “La Gobernabilidad en la Cámara de Diputados: Crítica y Propuesta”; es por el desencanto de los ciudadanos por falta de interés que presentan hacia ellos las instituciones políticas de México; sobre todo la institución Legislativa: el Congreso de la Unión. Esto ha sido recurrente desafortunadamente, creando un marco de ingobernabilidad, sin embargo, tomando en consideración que el país goza de un ambiente “democrático”; una propuesta social es que la instancia legislativa deba profesionalizarse, dando como resultado rendimientos crecientes, para ello es importante las reformas y cambios en la estructura y funcionamiento del Recinto Representativo y llegar al siguiente objetivo: una eficaz Gobernabilidad.

Con esta premisa, construimos el andamiaje teórico - metodológico que se hizo a partir de la revisión del Estado de la cuestión (analizando la literatura especializada) generada por los investigadores a lo largo de los años, accediendo a las fuentes primarias y secundarias, a la interpretación de los estudios empíricos para tener un referente sólido de abordaje y plantear teóricamente el problema a analizar.

El estudio parte de una concepción general, hasta articularla con la singularidad del estudio de la Cámara de Diputados -. Deducción e inducción son una constante en mi investigación, al igual que la complementariedad metodológica en el procesamiento de los datos y la información, es esta la premisa teórica-metodológica de la tesis.

El Legislativo es el espacio propio de la representación política. La pluralidad de su integración y atribuciones ofrece la posibilidad de crear y aprobar normas de aplicación general; su tarea es participar en la designación de ciertos funcionarios, el control horizontal de la administración pública federal y, evidentemente, realizar actos jurisdiccionales en salvaguarda del interés superior de la Unión, entre otras.

El Estado del Derecho se ofrece en el marco de un estilo político e implica una concepción del desarrollo: de ahí la necesidad del respeto como valor básico para el ejercicio ético de la función pública. El respeto nos debe conducir a un estilo con base en el cual el Estado, los actores políticos y la ciudadanía reconozcan las instituciones y los procedimientos como la clave para promover y consolidar el desarrollo político de la sociedad mexicana.

La pluralidad, la disputa política, en donde las tensiones propias entre un poder del Estado y otro, los dilemas que enfrenta la gestión pública y la representación legislativa gracias a un régimen político adoptado desde tiempo atrás manifestado en un gobierno dividido, entrañan desencuentros y diferencias, pero éstos son susceptibles de resolverse a partir de un interés compartido sobre los fines últimos de la gobernabilidad democrática.



Considero que en materia de gobernabilidad y democracia, actualmente México sigue en vías de desarrollo, debido a la irresponsabilidad de algunos actores políticos y coaliciones, gobernantes o grupos y/o factores reales de poder designadas para desempeñar cargos públicos; acción y omisión en el ejercicio de su encargo “efímero” han dejado secuelas de su gestión a través del tiempo.

Desafortunadamente varios de los actores políticos en su gestión tan deleznable están más interesados en la disputa por el poder, que en generar cambios que requiere el país. Esperemos que probablemente algún día se vislumbre un país que pese a divisiones políticas e intereses personales de unos cuantos, alcance un nivel de mayor calidad en sus instituciones, para construir un futuro promisorio y gobernable.

A consecuencia de la frase precedente ha sufrido nuestro país, el paradigma de casi toda su historia; el crecimiento económico no ha podido ser el adecuado para beneficio de la población ni ha dado salida a lo que califica como “crisis económica”. El menoscabo permanente de la calidad de vida de los ciudadanos en distintos sectores de la población e indicadores asociados al bienestar público, siendo que cada vez hay más mexicanos que no cuentan con los recursos suficientes para cubrir siquiera sus necesidades básicas o de primera mano. Existe una caída en el ámbito educativo, tanto en su cobertura como en su competencia nacional e internacional. El comercio informal avanza a límites insospechados; así también la delincuencia que deja con una mirada atónita a autoridades responsables en esas materias; todo esto por decir algunos ejemplos, de la relevancia que tiene la manifestación de una grave deficiencia y atraso.

Considerando también que la corrupción tiene sus “méritos” gracias a algunos de nuestros Servidores Públicos, el gobierno -en sus tres esferas de poder: Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, pierde toda credibilidad al mostrar una inminente indolencia para revertir estos problemas tan relevantes. Se sabe que no son atribuibles todas estas situaciones a una sola división del gobierno; pero esto es consecuencia de una actitud de bloqueo, de la falta de consensos y de una indudable ambición personal. Lo anterior se traduce en el retraso de reformas fundamentales para el avance en diversos sectores de nuestro país. De ahí, parte el garantizar la gobernabilidad en México, promoviendo un nuevo andamiaje institucional, con una nueva cultura política con visión de Estado a corto y largo plazo, para remontar los retos y desafíos que la sociedad le demanda a sus instituciones y como señala Giovanni Sartori: “hay muchos arreglos institucionales posibles”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 2ª Edición, FCE, México, 2001, 224p.p.

En general trataré a lo largo de los cuatro capítulos partiendo de un entramado heurístico y documental elaborado por especialistas, llevar a la reflexión final la gobernabilidad en la Cámara de Diputados y parto con la siguiente premisa:

- La relación entre el derecho y el poder en México, sobre todo de la institución representativa popular –El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la relevancia entre ambos;
- La estructura administrativa del Congreso Mexicano y la responsabilidad que tiene en lo que respecta a sus facultades, y contribuciones, qué tanto coadyuvan al mejoramiento institucional y a la contribución en la transición democrática;
- Señalando a un Congreso que no tiene incentivos como el Mexicano, porque no tiene rendición de cuentas u opacidad de éstas en sus decisiones, con una falta de transparencia y control en el manejo de su gasto presupuestal y en manos de unos cuantos individuos que se sobreponen, no sólo a las comisiones, sino a los propios plenos, obstaculizando la colaboración entre los poderes e inhibiendo la acción gubernamental;
- Proponiendo la modernización y profesionalización del poder Legislativo para una transición sólida en su labor, resaltando las múltiples iniciativas que se encuentran archivadas –en la famosa llamada “congeladora”-, pero que pudieren potencializar o apoyar a la eficacia y a los rendimientos crecientes en esa instancia. Ello exige, que se exprese en las nuevas reglas del juego de los actores y de las instituciones políticas;
- Ampliar los períodos ordinarios de sesiones en las cámaras federales, dándole mayor racionalidad al quehacer legislativo y denotando la capacidad de personas físicas que ocupan cargos de representación popular en el Congreso de la Unión, y
- Observar lo que conlleva la reelección inmediata de los legisladores.

Finalmente uno de los retos es ¿cómo lograr mayores márgenes de gobernabilidad que den viabilidad a un proyecto de nación más adecuada para la sociedad del país?, interrogante gran relevancia para mi y así al final de este trabajo reafirmar conocimientos tanto de temas legislativos como constitucionales, adquiriendo una cultura política más sólida como aprendizaje, por la importancia y relación que tienen estos temas con la carrera de Abogado.

## CAPÍTULO I. UNA PROPUESTA METODOLÓGICA EN EL ÁMBITO DEL PODER

Para articular la propuesta de investigación que pretendemos abordar y que incide directamente en el ejercicio del poder en la instancia legislativa, tenemos que esbozar la dimensión metodológica de su fundamentación.

En el campo del saber y en la naturaleza de los problemas, se vislumbra el requerimiento de diversidad de metodologías para estructurar un diseño o plan de investigación que sirva de guía para su comprensión, tomando en cuenta que para el logro de nuestro objetivo de adquisición y aplicación de conocimientos se deben considerar a los sujetos que intervienen para dicho propósito e información para su elaboración, solo así se podrá interpretar y valorar.

“El objeto de cualquier ciencia es producir conocimientos y la elección del método que nos permita conocer o acercarnos –al menos- a la realidad, por tanto, es fundamental”.<sup>1</sup>En esta dimensión metodológica ubicaremos nuestra propuesta de estudio que se da en la conformación del poder en la realidad política y administrativa mexicana en la instancia legislativa.

La construcción y articulación de la relación entre sujeto-objeto se hace posible en el momento en que el primero evidencia una diferenciación y la extiende a la observación del segundo; esta tradición intelectual se diferencia de otras como la sabiduría y el pensamiento. La sabiduría es fuente de certezas irreflexivas en la medida que se sustentan en la magia y en la religión; el pensamiento por su parte, de certezas reflexionadas y sistematizadas pero sustentadas en la especulación filosófica -como apunta el profesor de la

---

<sup>1</sup> SARTORI, Giovanni, *La política. Lógica y métodos en las ciencias sociales*, 3ª ed., FCE, México, 2002, p. 229.

universidad de Florencia y de Columbia Giovanni Sartori<sup>2</sup>-, que finalmente, el conocimiento se deriva de la inquietud por buscar certezas verdaderas sobre la existencia del objeto y que no se limitan necesariamente sólo a su explicación descriptiva sino que por lo menos pretende comprender su existencia funcional desde la ciencia, como plantea el Dr. Arnaldo Córdova.

El siglo XIX marcó una revolución en las ciencias sociales, influidas por la filosofía racionalista y de la Ilustración, se dió una ruptura con las concepciones teológicas y las filosofías escolásticas ligadas al feudalismo en decadencia; todas se enlazaron en la propuesta que recibió el nombre de positivismo. Las nacientes ciencias sociales buscaron desde su aparición las leyes que rigen la sociedad, todas ellas independientes de la voluntad humana, invariables y que manifiestan una armonía natural en la vida social. La lógica en la que sustentaban su ambición académica se comprendía en la idea, según la cual, los fenómenos sociales se deben observar y explicar causalmente -con independencia de los juicios de valor ideológicos, de los prejuicios y preconceptos- así, se lograba la pretendida neutralidad y objetividad propias de una ciencia. Las ciencias naturales y sociales ponían generalmente sus esperanzas en las técnicas de investigación cuantitativas, que son una buena herramienta pero son insuficientes, porque aún en ellas es imprescindible la interpretación.

El espíritu anterior guío la discusión en la filosofía de la ciencia, pero mientras que las ciencias naturales lograron la unidad metodológica en el siglo XIX, las ciencias sociales con la misma pretensión quisieron descubrir las proposiciones generales sobre las mutuas relaciones de los hombres. Como ciencias se plantearon la búsqueda de la verdad, la explicación objetiva y racional del universo social como la fuente y la base para la comprobación del

---

<sup>2</sup> Ídem.

conocimiento; este anhelo sólo hizo de la filosofía de las ciencias sociales una especie de triste hermanastra de las ciencias naturales.

Sin embargo, desde que se reconoce que las ciencias sociales son diferentes a las ciencias naturales en virtud de que la comprensión del mundo social, como la búsqueda de la *Totalidad*: historia y verdad total, es imposible; se les reconoce a éstas la legitimidad académica en cuanto se convierten en un instrumento de autocomprensión, autoconocimiento y autoconfianza del mundo social y logran una simple y ligera autonomía del pensamiento filosófico, del cual no prescinden totalmente. Los dogmas naturalistas en las ciencias sociales sólo generan tensión en el trabajo histórico-empírico, y la investigación social es un proceso continuo de revaloración y convalidación de los hechos históricos en la dimensión de espacio y tiempo; al respecto las ciencias sociales no niegan por completo su relación con la filosofía pero por su intención de autocomprensión de la sociedad moderna, no deben mantenerse bajo la tutela de las ciencias naturales y exigir disculpas por su supuesta inferioridad.

La ciencia es un universo de proposiciones sistemáticas y ordenadas lógicamente que la vuelven un lenguaje especializado de conocimiento empírico en este caso de la sociedad; pero la discusión epistemológica se hace errada en el momento en el que los teóricos sociales sólo centran su discusión en la naturaleza y articulación de los principios de pensamiento que se utilizan para observar y estudiar a la sociedad sin mirar sus aportaciones "prácticas". Ya lo decía Anthony Giddens, para quienes están interesados fundamentalmente en la investigación empírica, las escuelas y tradiciones en disputa, representan y confirman una idea muy clara y presente en ellos, la cual consiste en que: "los debates teóricos son de poco interés o de poco relevancia en su trabajo. Es cierto, que los teóricos se preocupan por la discusión sobre el status de las ciencias sociales en su relación con las ciencias naturales; la naturaleza de sus leyes y generalizaciones; la interpretación de la agencia humana y el carácter formal de sus instituciones, entre

otros, pero lo más importante es que la teoría social conduzca a comprender o descubrir hechos nuevos y sirva realmente en la construcción de conocimiento”<sup>3</sup>.

Las ciencias sociales son ciencias de la realidad y se ocupan de la intervención de los procesos mentales para la interpretación. Son en realidad una labor distinta al proceso de conocimiento cabal que se pudiera obtener de la naturaleza. Las ciencias sociales tienen como objeto primordial de estudio la sociedad humana y, más concretamente, las diversas colectividades, asociaciones, grupos e instituciones sociales que los humanos forman, y su actitud ante ellos le debe permitir subrayar la unidad y la diversidad del mundo social en una idea de interdependencia de todas las áreas de la realidad social. La interdependencia no significa que las ciencias sociales acepten el supuesto de que cada nivel de la realidad social posea igual peso en la causación de los fenómenos observados. Al contrario, es tarea de las ciencias sociales establecer qué factores son los predominantes en cada situación, por mucho que se considere que cada nivel de la realidad social -el económico, el cultural, el político, el comunitario- posea un cierto grado de autonomía.

Las ciencias sociales trabajan con certezas, plantea Agnes Heller, y aunque pueden aspirar a establecer leyes, métodos o reglas es imposible la solidificación de leyes universales. Para Heller: “las ciencias sociales no deben resolver problemas sino analizarlos e interpretarlos, idea que en principio se comparte pero que no significa que el conocimiento en las ciencias sociales no sea transformador de la realidad social”.<sup>4</sup> Las ciencias sociales en general han dejado de lado la tentación normativista y positivista, y se encuentran hoy en el punto de enunciar un código de principios básicos que le permitan al científico social trabajar y, conforme a ello, valorar e interpretar la realidad social.

---

<sup>3</sup> ANTHONY, Giddens y Jonathan Turner. *La teoría social hoy*, Alianza Universidad, Madrid, 1998, pp. 9-21.

<sup>4</sup> AGNES, Heller, *De la hermenéutica en las ciencias sociales a la hermenéutica de las ciencias sociales*, Península, Barcelona, 1994, pp. 9-22.

El problema principal que se plantea entonces es en cuanto a la manera de utilizar el acervo empírico disponible para el investigador y que en sí es un acervo interpretativo previo de la realidad. Las consecuencias que las distintas fuerzas sociales tienen en la realidad son palpables y revelan su verdadera magnitud hasta haber transformado el proceso social. Por ello, no hay historiadores ni científicos sociales, sino historiadores sociales que analizan leyes generales de sistemas particulares y las secuencias particulares mediante las que se han desarrollado los sistemas en una idea de *ciencia social histórica*. El estudio del devenir de los procesos sociales, y la idea de comprenderlos obliga al investigador social a indagar en el pasado para buscar respuestas a preguntas que se plantea en el presente; por lo que la historia se convierte en un elemento importante para la explicación de los fenómenos sociales.

El trabajo científico, es decir, el estudio de la relación entre el concepto y lo empírico, pasa por la interpretación del sentido último para obtener el conocimiento de las cosas; el cual tiene como presupuesto de validez la estructura lógica y metodológica. En esta idea se despliega una ética científica de vocación recordando a Max Weber, ya que la búsqueda de claridad despierta un sentido de responsabilidad cuando se está consciente de que la producción científica del investigador social se volverá arcaica dentro de diez, veinte o cincuenta años –más aún en la sociedad de la información y del conocimiento la obsolescencia de éstas esta “en un abrir y cerrar de ojos”-.

En virtud de lo anterior, a propuesta de Lakatos, Sartori, Bobbio, et.al;<sup>5</sup> especifican el entorno de trabajo del científico social; por medio de *programas de investigación científica* que encierra antes que nada, una actitud de honestidad científica, y logra la unión entre la investigación y la acción delimitando en forma

---

<sup>5</sup> IMRE, Lakatos, *La metodología de los programas de investigación científica*, Alianza Editorial, Madrid, 2002, 21.

precisa el proceso continuo de relación entre el análisis de los hechos y su conceptualización con la forma de construir la teoría.

La propuesta de Lakatos<sup>6</sup> tiene dos aspectos: uno *interno* y otro *externo*. En el interno se considera que el contexto de la discusión racional se desarrolla entre conjeturas y refutaciones; y en el externo, se hace referencia a circunstancias psicológicas y sociológicas existentes en la actividad de investigación por lo que hay en su propuesta un alto contenido ético, ya que en el proceso de investigación, el científico social guarda una relación con sus valores que lo diferencian de los científicos naturales en tanto tiene que encontrar la significación de lo real al seleccionar temas, enfoques y documentos; esta selección se hace a partir de la relación del investigador social con sus valores.

Los programas de investigación científica que para otras disciplinas sería la investigación cualitativa, son una aproximación a la forma sobre cómo construir conocimiento y desarrollar la ciencia social en términos concretos y prácticos. La ciencia se comprende, desde este punto, como un conjunto de principios que guían los programas de investigación que le permiten al científico plantearse un determinado tipo de problemas de investigación para resolverlos por medio de las teorías científicas. Planteamiento que nos sitúa en un plano intermedio de la discusión, es decir, entre el nivel macro de discusión teórico-abstracto, y el nivel micro de la investigación eminentemente empírica.

Las ciencias, para hablar en plural, son cuerpos de conocimiento que se vertebran en torno a conceptos fundamentales, y los resultados científicos de una investigación dependen del objeto que se estudia y de los métodos de análisis que se usan. Un programa de investigación en esta idea, se constituye a partir de un "núcleo firme" -conjunto de hipótesis o teoría irrefutable por decisiones de los científicos-, de una "heurística" que instruye los científicos a modificar el "cinturón

---

<sup>6</sup> Ibidem, p. 13.



protector" -conjunto de hipótesis auxiliares y métodos observacionales-, para adecuar el programa a los hechos.

Lakatos y demás autores toman de Popper<sup>7</sup> los ingredientes esenciales del racionalismo crítico. -la creencia de que el crecimiento del conocimiento científico es racional y que la crítica es el vehículo de tal crecimiento. De Kuhn toma la "tenacidad" de la ciencia y la importancia de "contextualizar" la explicación del crecimiento de la ciencia pero rechaza el relativismo de crecimiento de la ciencia.

Considerar la propuesta de Lakatos, Sartori, Bobbio, et.al<sup>8</sup> es tener en cuenta que los científicos sociales despliegan su racionalidad en combinación con el ingenio y la creatividad para hacer de su trabajo una actividad artesanal; de manera que en dicho trabajo se encuentran presentes una pluralidad de alternativas que reivindican el trabajo científico. En los programas de investigación científica se unen la teoría y la investigación para realmente dar paso a una teoría científica.

En esta perspectiva, Weber lo plantea en las siguientes palabras:

...la ciencia en la actualidad, es una "vocación" llevada a efecto mediante las especializaciones puestas al servicio de la toma de conciencia de cada uno de nosotros, y del conocimiento basado en determinados enlaces enfáticos, constituye un testimonio de nuestra memoria histórica, al cual no podemos dejar de lado si pretendemos mantener la fidelidad para con nosotros.<sup>9</sup> En estos tiempos la ciencia está lejos de ser un don de visionarios y profetas que reparten bendiciones y revelaciones; tampoco es parte integrante de las reflexiones de los sabios ni de filósofos, en lo referente al sentido del mundo.

---

<sup>7</sup> POPPER, L. Karl, *La lógica de las ciencias sociales*, trad. Jorge Vigil Rubio, Paidós, Barcelona, 1996, p. 93.

<sup>8</sup> Ibidem, pp. 20-23.

<sup>9</sup> MAX Weber, *La ciencia como vocación; El político y el científico*, Colofón, México, 2000, p. 94.

Los programas de investigación científica, en combinación con la sociología comprensiva de Weber y la hermenéutica de Heller, recuerdan reiteradamente que hay una diversidad de métodos y no hay ninguna verdad absolutamente establecida, aunque el descubrimiento técnico requiere de una formación especializada. El conocimiento del mundo social es el puente y vínculo entre la ciencia y la sociedad y los programas de investigación científica, son antes que nada, una actitud de trabajo en el científico social. En la propuesta de Lakatos es primordial considerar por igual las reflexiones de Weber y Heller en cuanto que la verdad se enuncia en un sentido argumentativo. Desde que la ciencia es la explicación dominante del mundo por medio del conocimiento, se llega a la conclusión de que éste carece de la actitud de certeza.

La ciencia social no debe limitarse en la crítica radical sino que también debe centrarse en propuestas para cambiar el orden social o político. La aplicación concreta del conocimiento social en la realidad, se explica en su auxilio para la formulación de las políticas públicas. Con esta actitud reflexiva se refuerza la vigencia de las ciencias sociales para construir teorías, modelos, relaciones, categorías y métodos de análisis con los cuales comprender los fenómenos sociales a investigar, pero también buscar y diseñar soluciones concretas a problemas concretos.

Con este bagaje abordaremos la reflexión y el análisis de nuestro objeto de estudio: La Gobernabilidad en la Cámara de Diputados: Crítica y propuesta.

### **1.1 Método en el ámbito del Poder**

Por método se entiende comúnmente el camino que se sigue para cumplir con un determinado propósito. Por otro lado existen diversos tipos de definiciones y señalan que es "una sucesión de pasos ligados entre sí por un propósito" o "es el

modo determinado de antemano de hacer con orden ciertas acciones, de tal suerte que sean más aptas para el fin que se pretende"<sup>10</sup>.

En este sentido Villoro Toranzo establece una división entre métodos espontáneos y métodos conscientes. En los primeros el sujeto no se da cuenta de la forma en que procede; en los segundos, el sujeto está consciente de cada una de las etapas que está agotando para cumplir con un objetivo.<sup>11</sup>

Para tener una visión más amplia del poder y así investigarlo desde una perspectiva metodológica, es pertinente mencionar el conocimiento empírico y teórico, que será fundamentalmente importante en este tema; por lo tanto:

La reflexión sobre el poder es un área que surge a partir del siglo XVI, en donde se sistematiza la temática del buen gobierno. Anteriormente se encuentran consejos sobre el comportamiento del príncipe. Incluso un papiro del Antiguo Egipto, atribuido a Ptah-hotep visir del Alto Egipto, registra una serie de recomendaciones a su hijo sobre cómo ejercer el poder.

"Para exponer las cosas muy esquemáticamente, el arte de gobernar se encuentra a finales del siglo XVI y comienzos del XVII una primera forma de cristalización, forma que se organiza en torno al tema de la razón de Estado entendida no en el sentido negativo y peyorativo que se le da hoy (infringir los principios del derecho, de la equidad o de la humanidad por el sólo interés del Estado) sino en un sentido positivo y pleno..."<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> VILLOORO, TORANZO, Miguel, *Metodología del trabajo jurídico*, Limusa, México, 2000 p. 1.

<sup>11</sup> HERNÁNDEZ, ESTÉVEZ, Sandra Luz y Rosalío López Durán, *Técnicas de Investigación Jurídica*, 2ª ed., Oxford, México, 2003, p. 155.

<sup>12</sup> FOUCAULT, Michel, *Espacios de poder*, 2ª ed., La Piqueta, España, 1991. p. 19.

Foucault en la cita nos acota la construcción de la serie histórica, marcando un quiebre significativo producido en el pasaje del siglo XVI al XVII.

El tema, en su desarrollo, es sacado del exclusivo campo político para ser instalado en la cotidianidad. Sin dejar de reconocer que los intereses hegemónicos de diferentes grupos sociales se encuentran detrás de situaciones de poder generalizadas, considera que no es la única manifestación de aquel. Del mismo modo considera situaciones como las planteadas por obras como *El Miedo a la Libertad* de E. Fromm, que buscan explicar comportamientos sociales a partir de pulsiones del inconsciente. En ambos casos no tenemos ante nosotros sino una parte del problema.

El poder es mucho más complejo que lo derivado de las posiciones marxistas o freudianas. Es en esencia un personaje que atraviesa todos los escenarios en los que se despliega la vida humana. "Quiero decir esto: en una sociedad como la nuestra, pero en el fondo de cualquier sociedad, relaciones de poder múltiples atraviesan, caracterizan, constituyen el cuerpo social; y estas relaciones de poder no pueden disociarse, ni funcionar sin una producción, una acumulación, una circulación, un funcionamiento del discurso. No hay ejercicio de poder posible sin una cierta economía de los discursos de verdad que funcionen en, y a partir de esta pareja."<sup>13</sup>

Su naturaleza última no puede ser aprehendida sino allí donde su intención está totalmente investida; en el interior de prácticas reales y efectivas y en relación directa con su blanco y campo de aplicación. Resulta lógico entonces no tomar el nivel macro como punto de partida para su análisis sino la multitud de actos que a diario son protagonizados por el individuo. No es algo que se precipita sobre el

---

<sup>13</sup> FOUCAULT, Michel, *Microfísica del Poder*, 3ª ed., La Piqueta, España, 1993. p.58.

individuo y que se encuentra institucionalizado en formaciones sociales. No importa la legitimidad del mismo, si emana de los intereses de un grupo hegemónico o si es producto de la voluntad de la mayoría.

El planteamiento parte de que el poder se genera y materializa en una extensa gama de relaciones interpersonales desde las cuales se eleva hasta constituir estructuras impersonales.

En este punto encontramos preguntas tales como el modo en que se relacionan entre sí diferentes formas de poder, cómo unas pueden ser apropiadas por sectores sociales o cómo pueden cambiar o ser abandonadas no es respondido con claridad. Existen normas que rigen nuestra percepción, deben existir, a su vez, mecanismos que posibiliten que se estructuren y se reproduzcan. A la vez su permanencia implica una determinada materialización en las prácticas cotidianas. ¿Cuáles son los elementos legitimadores, cuáles los que permiten su sustitución circunstancial o permanente? Parece faltar la respuesta y sólo es posible alcanzarla a través de caminos laterales. Por otra parte no podemos dejar de reconocer la presencia de por lo menos dos grandes planos donde se agrupan las diferentes manifestaciones del poder, tomando como criterio la extensión de las mismas. Uno estaría constituido por las relaciones interpersonales que no alcanzan a la totalidad de integrantes de un grupo y otro caracterizado por formas institucionalizadas que operan como espacios cerrados. En estos ya no es el poder de un individuo sobre otro sino de un grupo sobre otro, con las características que sus integrantes quiéranlo o no, quedan presos de su ejercicio. Los dos planos en los que habría que considerar el Poder, tienen dinámicas diferentes y generan formas de perpetuación y defensa diferentes.

Considerando, el planteo de Foucault resulta posible si es viable relacionar dialécticamente las categorías de lo individual, lo particular y lo general, para

conformar una imagen del punto. Más ello supone ir más allá de lo expresamente establecido por el autor. Se debe admitir entre las categorías apuntadas, incluso, recorridos disímiles en el corto plazo. Hemos de admitir, así mismo, que deben existir relaciones entre las mismas y sus componentes, dado que las mismas son parte de una misma realidad. ¿Cómo formas generalizadas de poder se combinan con otras de menor alcance social? He aquí una de las interrogantes que no responde acabadamente el autor. No es la única. Si admitimos que el poder está presente en todas las acciones, bajo diferentes formas y dinámicas, ¿qué sucede cuando encontramos una constelación de fuerzas contradictorias? La conclusión sería que el conflicto sería lo permanente dependiendo de su extensión e intensidad, la importancia que cobrará dentro del conjunto social. A pesar de ello nada nos aporta sobre posibles caminos de superación. ¿Puede ser que determinadas formas de poder sean como la luz de esas estrellas que ya extinguidas, nos sigue llegando y puebla nuestro cielo? La pregunta anterior nos conduce directamente a una interrogante clave. ¿Puede sustentarse una relación de poder, alejada de la situación que le diera origen? En caso de respuesta positiva, cuánto más puede sostenerse por una suerte de inercia histórica.

Foucault parte de la base de que existen dos esferas donde se consolidan las prácticas, cada una de ellas tiene sus propios mecanismos de legitimación, actúan como "centros" de poder y elaboran su discurso y su legitimación.

Una de dichas esferas está constituida por la ciencia, la otra por el contrario está conformada por todos los demás elementos que pueden definirse como integrantes de la cultura. Lo ideológico, las diferenciaciones de género, las prácticas discriminatorias, las normas y los criterios de normalidad, están dentro de esta segunda esfera. Tanto una como otra con una referencia notoria a un tiempo y un espacio determinado.

En medio de las dos esferas referidas queda una zona intermedia que es donde la cultura puede desprenderse de sus códigos primarios y mostrar lo consolidado como un "posible" entre otros.

Utilizando la genealogía como sistema Foucault llega a la conclusión de que la instauración de la sociedad moderna supuso una transformación sustantiva en la consagración de nuevos instrumentos a través de los cuales canalizar el poder. De manera paralela se construyó un conjunto extenso de discursos que confirieron fuerza y capacidad de expandirse a esas nuevas formas de poder. Este ya no se basa como en el pasado en la fuerza y su legitimación religiosa. Dado que como afirma el hombre, en su actual dimensión es una creación reciente, el poder debe materializarse a través de diferentes formas de disciplinamiento. Es necesario que pase a formar parte del propio ser de cada individuo. Al decir de Paulo Freire el mismo debe alojarse en la cabeza del dominado y a considerar como natural lo que desde el nacimiento se le está imponiendo. Para alcanzar esta meta debe estructurarse una retícula de poderes entrecruzados que van conformando en su tránsito a los individuos. "El poder tiene que ser analizado como algo que circula, o más bien, como algo que no funciona sino en cadena. No está nunca localizado aquí o allí, no está nunca en las manos de algunos, no es un atributo como la riqueza o un bien. El poder funciona, se ejercita a través de una organización reticular. Y en sus redes no sólo circulan los individuos, sino que además están siempre en situación de sufrir o de ejercitar ese poder, no son nunca el blanco inerte o consintiente del poder ni son siempre los elementos de conexión. En otros términos, transita transversalmente, no está quieto en los individuos".<sup>14</sup>

Desde el momento que es una forma histórica de relación de los individuos y dado que consiste en una red intrincada tiene la facultad de definir el cuerpo

---

<sup>14</sup> FOUCAULT, Michel, *Microfísica del Poder...*, op. cit. p. 142.

social. Así mientras Marx dividía la historia de la sociedad de acuerdo al modo de producción dominante, en Foucault, tal división debería efectuarse a partir de series particulares, de acuerdo a las características que asumen las relaciones de poder existentes. Con la particularidad de que cada uno de los períodos no se encadena a los demás sobre una línea de evolución sino que es una serie independiente de la que no puede deducirse otra cosa que su propio carácter de tal. El poder no tiene una única fuente ni una única manifestación. "...por dominación no entiendo el hecho macizo de una dominación global de uno sobre los otros, o de un grupo sobre otro, sino las múltiples formas de dominación que pueden ejercerse en el interior de la sociedad".<sup>15</sup> Tiene, por el contrario, una extensa gama de formas y naturaleza. Cuando un grupo social es capaz de apoderarse de los mecanismos que regulan una de dichas manifestaciones, lo pone a su servicio y elabora una superestructura que se aplica a los potenciales dominados. "No hay ejercicio de poder posible sin una cierta economía de los discursos de la verdad que funcionen en, y a partir de esta pareja".<sup>16</sup>

Se crea, así, un discurso que lo presenta como un hecho "natural" y procura bloquear las posibilidades de aparición de otros discursos que tengan capacidad cuestionadora. Aparece en escena la disciplina en su doble acepción que mantiene desde su origen, apuntando tanto al conjunto de conocimientos como al control.

Esa necesidad de contar con un discurso de "respaldo", con una determinada forma de verdad, lleva necesariamente a establecer una relación entre poder y saber. Esta relación será clave a partir de la cual interpretar la labor de la escuela como espacio cerrado. Espacio en el que funciona uno de los panópticos que conforman la sociedad.

---

<sup>15</sup> Ídem.

<sup>16</sup> Ibidem. P. 140.



Refiriéndose al surgimiento de la prisión en su concepción moderna afirma: "El sueño arquitectónico de Bentham se convirtió en una realidad jurídica e institucional en el Estado napoleónico, que sirvió por otra parte de modelo a todos los Estados del siglo XIX. Diría que el verdadero cambio ha sido la invención del panóptico, es decir, que su estructura interna, se puede ver desde un sólo punto. Vivimos en una sociedad panóptica. Tenemos unas estructuras de vigilancia absolutamente generalizadas, de las que el sistema penal, el sistema judicial es una pieza, y de las que la prisión es a su vez una pieza, de la que la psicología, la psiquiatría, la criminología, la sociología, la psicología social, son sus efectos.<sup>17</sup>

A partir de esta postura sobre la naturaleza y funcionamiento del poder todos actuamos como víctimas y victimarios del poder. Por tanto nos movemos en una situación ambivalente con respecto al poder, participando de él y estando sometidos al mismo.

No es posible dimensionar de igual modo las diferentes manifestaciones de poder que se producen en el seno de la sociedad. Aún admitiendo las premisas de reflexión de Foucault hemos de admitir determinadas combinaciones dentro de coordenadas espacio - temporales concretas que son capaces de someter a otras de menor fuerza. Si muchas pueden considerarse herencias de otras situaciones pasadas, hay en el presente elementos capaces de revitalizarlas y reproducir.

Con todo el pensamiento de Foucault no nos presenta un universo cerrado, un individuo preso en una telaraña de líneas de poder. A cada paso se elaboran mecanismos de defensa que van constituyendo la individualidad y abren la puerta a la transformación, más allá de que no surja con claridad la manera en que podrá asociarse con otros para imponerse como detentor del poder. En esto se aparta doblemente de su mentor, L. Althusser, y su teoría de los Aparatos Ideológicos de

---

<sup>17</sup> FOUCAULT, Michel, *Un diálogo sobre el Poder*, 5ª ed., Alianza Editorial, España, 1995. p. 63.

Estado. Aparece en cambio más cercano al pensamiento de Gramsci en cuanto al manejo del concepto de hegemonía en sustitución al empleo de dominio absoluto.

El ejercicio del poder, en nuestras coordenadas histórico - temporales, necesita desplegar una acción disciplinaria de modo de obtener los resultados esperados de un modo eficiente. Para ello es que se han creado los espacios cerrados en donde el poder se manifiesta de modo directo. El ejército, el hospicio, la cárcel, la fábrica y la escuela son esos espacios presentes en toda sociedad.

Por otro lado... “La experiencia acumulada tanto en los sectores de poder, como en los sectores populares, el desenlace de las luchas que durante décadas han librado los diversos movimientos sociales populares, el cambio de correlación de fuerzas a nivel mundial, la globalización presente en todos los niveles de la vida social, y la consiguiente transformación neoliberal de nuestras sociedades bajo el signo de “democracia” (aparentemente sin apellidos), obligan a los sectores populares, a sus organizaciones e intelectuales orgánicos, a un repensar estratégico, no solo acerca de los rumbos y las metas sino también acerca de los caminos a seguir y los medios a emplear para hacer posible una transformación social radical, para mantenerla y desarrollarla.

Y todo ello se inicia y concluye con un repensar el Poder, tarea en la que ocupa un papel importante, el replanteamiento de las relaciones entre sociedad civil y sociedad política y de los múltiples nexos que existen o pueden existir entre ambas dimensiones...”<sup>18</sup>

Como eje del poder, en todo caso, esta sería una de las aristas a considerar en la necesaria revalorización de su papel sociocultural en la propuesta de transformación de las instituciones políticas.

---

<sup>18</sup> RAUBER, I., *Autores Sociales, luchas reivindicativas y política popular*, UMA, Buenos Aires, 1997. p. 82.

## 1.2 La relación entre el Derecho y el Poder en México, una aproximación

### 1.2.1 Antecedentes históricos

Para entender los puntos finos de la gobernabilidad en la Cámara de Diputados, es importante contextualizarlo en un horizonte histórico de la relación entre derecho y poder, en su génesis en México y en el Mundo.

Empecemos por esta mirada universal:

En Esparta, los reyes espartanos eran dobles con el fin de que se vigilaran recíprocamente y no pudiesen abusar de la autoridad que les había conferido el pueblo. Además, se crearon éforos (manifestación de la pluralidad de instancias que caracterizan el mundo estamental, así como el medio que permite al pueblo, en cuanto realidad constituida a través de sus instituciones, de gozar de existencia real frente a la acción de gobierno del sumo magistrado), como vigilantes del ordenamiento constitucional. En Atenas, se crearon paulatinamente diversas instituciones para restringir el poder de los gobernantes, tales como el aereópago y los nomofilacos. “Asimismo, la distinción entre los principios-reglas básicas (que se atribuyeron al espartano Licurgo o al griego Solón) de la organización política - llamadas *nomoi* y que en conjunto forman la *politeia* o Constitución y las disposiciones expedidas por la *ecclesia* o asamblea de los ciudadanos denominadas *psefismata*”<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup>GARCÍA, GUAL Carlos y Pérez Jiménez Aurelio, *Aristóteles Política*; Introducción y notas de Salvador Rus Rufino, (Los esenciales de la filosofía), Tecnos, Madrid, 2004, pp. 67-106.

Estas instituciones u organismos dieron pauta al establecimiento de instrumentos para evitar que la asamblea expidiera disposiciones contrarias a los principios básicos. De entre dichos mecanismos destaca la acción penal calificada como *graphé paranomón*, que cualquier ciudadano podía ejercer en contra de otro que hubiera presentado una iniciativa de ley que hubiese sido aprobada por la asamblea, a pesar de ser contraria a los principios superiores, dicho delito se tipificaba por el engaño del proponente a la asamblea, por medio de una proposición indebida.

En Roma, durante el Imperio, se concentraron todas las facultades en el emperador. Los mentados emperadores cometieron grandes abusos y excesos. Así, en la República, todos los funcionarios fueron dobles para evitar que abusaran del poder al limitarse recíprocamente: cuestores, ediles, censores, pretores, y especialmente los cónsules. Sin embargo, esta duplicidad llevó a enfrentamientos dramáticos como en los casos de los cónsules Mario y Silva, y, posteriormente, Julio César y Pompeyo, porque cuando uno de ellos triunfó sobre el otro se instauró una dictadura autoritaria. Asimismo, se crearon los tribunos de la plebe para defender los intereses populares, ya que tenían la facultad de impedir la aplicación de las disposiciones legislativas, contrarias a dichos intereses (*intercessio*) y dar protección personal a los perseguidos por las autoridades (*ius auxilii*).

En la Edad Media se consideró que existía un derecho superior de carácter universal, el derecho natural (*iusnaturalismo*), que derivaba de la naturaleza humana como un reflejo de la revelación divina y que era superior a las leyes civiles expedidas por los monarcas (*ius civile*). De hecho, los propios monarcas se contemplaban por encima de las disposiciones legislativas, pero sometidos a los preceptos del derecho natural. Por estas razones, algunos pensadores justificaban

el tiranicidio respecto de los gobernantes que violaban gravemente dicho derecho superior e inmutable.

La Enciclopedia y la Ilustración tuvieron un papel muy importante en la independencia de las trece colonias y en la Revolución francesa. Los pensadores iusnaturalistas racionales de la escuela del derecho natural influyeron decisivamente en los creadores de los primeros textos constitucionales escritos y de sus correspondientes declaraciones de derechos humanos, tanto en la Constitución Federal de Estados Unidos de 1787 y el *Bill of Rights* de 1791, como en las constituciones francesas revolucionarias de 1791 a 1799 (posteriormente a ellas se impuso el autoritarismo napoleónico) y en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789.

En estos documentos se reflejaron las ideas iusnaturalistas de derechos individuales y superiores a la organización política, cuyo objeto esencial era precisamente la tutela de estos derechos. Con la influencia de John Locke y de Charles Louis de Secondat, barón de la Bréde y de Montesquieu, se introdujo con diferentes matices el principio de la división de funciones, comúnmente conocido como "división de poderes", con el objeto de que el poder limite al poder, de forma tal que las actividades esenciales del poder político se depositasen en diversos órganos con el fin de que cada uno de ellos sirviera de peso y contrapeso a los demás. En este esbozo histórico visualizamos la relación cualitativa entre poder y derecho.

### **1.2.2 Marco conceptual: Derecho y Poder**

Es importante hacer mención para profundizar y conceptuar entre la relación de estas dos vertientes fundamentales en la vida del ser humano como control y organización social: el Derecho y el Poder, cabe considerar ciertos planteamientos teóricos:

En lo que respecta a la referencia fundamental del concepto “Poder”, es necesario realizar una breve reflexión al respecto:

Para los clásicos (Grecia), el Poder estaba considerado como una actividad superior puesta al servicio de la *polis*, este es el sustrato de la política.

I. Existen tres teorías del Poder según Kelsen<sup>20</sup>:

**Sustancialista:** El poder, son los medios que tiene el hombre para obtener un bien. Puede ser *poder físico* (militar), *poder psicológico* (mediante premios y castigos) y *poder de persuasión y disuasión* (mediante la educación).

**Subjetivista:** Capacidad del sujeto para obtener ciertos efectos (el soberano puede hacer leyes que influyen en la conducta de los súbditos). Esta es la forma de entender de los juristas: la persona posee un derecho subjetivo si el ordenamiento jurídico se lo atribuye.

**Relacional:** El poder es la relación entre dos sujetos, entre dos actores. Entenderlo así es entenderlo ligado al concepto de libertad.

“Poder”, es una relación de dominio (Weber). Es por lo tanto una prioridad aportar una definición propia de lo que consideraremos la palabra **Poder**, dando como significado: aquella capacidad de un individuo o personas de persuadir, convencer, manejar y dirigir a una o a varias de ellas para que cumplan una función específica, o tarea asignada.

Por lo tanto en orden de ideas y encaminado al ámbito político se hace mención del siguiente punto:

---

<sup>20</sup> BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, 6ª Reim., FCE, México. 1998.

II. Se conoce como Poder Público<sup>21</sup>, al conjunto de órganos de autoridad que gobiernan un Estado con actos imperativos, unilaterales y coactivos; es un poder superior unitario, exclusivo e irresistible y se atribuye a la comunidad-sociedad; su dominación es incondicional y dentro de sus ámbitos de competencia y jurisdicción no puede sustraerse nadie, vinculándose con el poder coactivo monopolizado por el Gobierno del Estado.

Para estudiar al Estado (los sistemas políticos) hay que hacerlo en referencia al poder. El proceso político es la formación, la distribución y el ejercicio del poder. Una forma de abordarlo ha sido viendo las relaciones entre los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. La teoría política es un apartado de la teoría del poder.

En esta inserción teórica, es necesario destacar la singularidad de:

III. Derecho: proviene del latín *directus*, participio de *dirigere*, el cual es una derivación de *regere*, que significa conducir o guiar, *dirigir recto*; con el significado de justicia.

El contenido del Derecho en general: Deberes, obligaciones, derechos, facultades, normas, reglas de conducta.

**Misión:** Velar porque sé de un orden social.

**Utilidad:** Ser regulador de las conductas del individuo para el orden social.

**Igualdad política:** La ley es igual para todos; participa de asuntos públicos, participa del poder y protege al pueblo.

---

<sup>21</sup> BOBBIO, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, *Diccionario de Política*, 12a. ed., Siglo XXI, México, 2000.

Por consiguiente el concepto o definición de Derecho a lo largo de la historia, los Juristas y estudiosos reconocen la frase de Kant, como que aquellos que todavía en la actualidad buscan la concepción adecuada de derecho.

Existe la quasi unanimidad de poner el concepto de Derecho en relación con la sociedad humana; así Mario Lozano<sup>22</sup> dice: "... que el Derecho es la técnica de la convivencia social...", Diez Picaso<sup>23</sup>: "... ante todo hay un dato que parece evidente:

El Derecho es algo que se produce dentro de la vida social; más aún: es él mismo la vida social, o por lo menos, un sector de la vida social..."; en conclusión Kantorovich<sup>24</sup> menciona que: "... desde un punto de vista amplio, considerando al Derecho como un cuerpo de normas que ordena la conducta externa, consideradas como justificables y extendiendo el término justificables de modo amplio, como aptas para ser aplicadas por un órgano judicial en un procedimiento determinado...".

Posterior a la conceptualización anterior y consideraciones por autores, cabe destacar el:

**IV.** Según Moisés Ochoa Campos<sup>25</sup>, el derecho legislativo es el conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del poder público: el Poder Legislativo y precisa el proceso de la actividad legislativa. Por lo tanto, puede considerarse que esta rama del conocimiento jurídico posee dos vertientes, una orgánica que se encarga de describir la organización y atribuciones del Poder Legislativo, y otra funcional que es la relativa a describir y explicar el procedimiento de creación de las leyes o normas. Asimismo, se encarga de analizar

---

<sup>22</sup> LOZANO, Mario, G. *Los grandes sistemas jurídicos, El derecho es la técnica de la convivencia social*, Debate, Madrid, 1993, p. 32.

<sup>23</sup> DIEZ, PICAZO, L. *Experiencias jurídicas y Teoría del Derecho*, 3ª ed., Ariel, Barcelona, 1995.

<sup>24</sup> KANTOROVICH, H., *La definición del Derecho*, Gredos, Madrid, 1994.

<sup>25</sup> COROMINAS, Joan, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*, 5ª reimp. de la 3a. ed., Gredos, Madrid, 1990.



las características de las leyes en sus distintos ámbitos de aplicación: territorial, personal y temporal.

### **1.2.3 Relación entre el Derecho y el Poder**

Organizar un Estado, gobierno y la sociedad es sin duda la tarea principal de nación, e implica tanto el establecimiento y formación como la composición y ordenación de una ley fundamental o suprema, que como Carta Magna debe dirigir y regir los rumbos del Estado en cuestión. Así, ante los enigmas del tercer milenio, el constitucionalismo adquiere una creciente importancia, tal como lo advierten Bruce Ackerman, Robert Alexy, Ronald Dworkin, Luis Prieto Sanchís y Gustavo Zagrebelsky, et. al.

Para diversos teóricos como Héctor Fix Zamudio y Roberto Mangabeira Unger, resultan interesantes dos temas en común “La defensa y la Ingeniería Constitucional”; sin embargo ambos parten desde el punto de vista que desemboca la relación del derecho y el poder. Desde distintas perspectivas del mismo fenómeno, el último advierte que como "el derecho es poder" es imprescindible para la creación y reforma de los diferentes arreglos institucionales, mientras que el primero precisa que como "el derecho es el límite del poder es indispensable para la protección y salvaguarda de las distintas garantías constitucionales".<sup>26</sup> Este dispositivo lo han encontrado las democracias occidentales para institucionalizar las relaciones entre Sociedad y Estado.

La importancia de la ingeniería constitucional (Bobbio, Sartori, entre otros), es base y finalidad para organizar el Estado, gobierno y sociedad mediante la distribución y limitación del poder político, para dar legitimidad a su título y mantener la legalidad de su ejercicio, y finalmente para instrumentar tanto el

---

<sup>26</sup>MANGABEIRA UNGER, Roberto, *Law and Politics: Democratic Institutional Development. Government Reform and Separation of Powers in México*, Harvard University, Harvard Law School, LL. M. Paper, 1996.

cambio como el control de cada uno de los arreglos institucionales y de las manifestaciones culturales.

Es menester señalar que la ingeniería constitucional se funda sobre el poder político, de esta manera, a continuación se discutirá algunos aspectos de la ingeniería constitucional y su relación con el poder político. El poder político como titular de los medios de coacción y monopolizador de los mismos requiere: A) organizar el poder político a través de la concentración del poder y el reparto de competencias o funciones; B) legitimar al titular del poder político y legalizar su ejercicio; C) limitar la organización del poder mediante el derecho, y D) equilibrar la dicotomía cambio-control del poder político.<sup>27</sup>

No basta con el monopolio de la fuerza sino que el poder político requiere además de estar legitimado por algún interés o título. Por un lado, el poder político se legitima sobre la base de que se debe ejercitar en interés tanto del gobernante *-ex parte principis-* como de los gobernados *-ex parte populi-* y, por otro lado, se legitima porque la posesión del título deriva de la voluntad y del consenso de todos, plasmada en un contrato *-ex contractu-*.

De esta forma, el poder político debe ejercerse de acuerdo con la legalidad. La legitimidad se refiere al título mientras que la legalidad a su ejercicio. El primero requiere que aquellos que tienen el poder político estén legitimados para ello, y la segunda necesita que aquellos que lo ejercitan lo hagan de manera legal. Por tanto, el poder político debe ser tanto legítimo como legal para adquirir un contexto total de gobierno, de gobernabilidad plena.

La relación entre derecho y poder como la reflexión sobre los fenómenos del poder, han sido centrales para la filosofía jurídica y política. Como constante se advierte que los detentadores de éste tienden naturalmente a abusar del mismo y a

---

<sup>27</sup> RECASÉNS SICHES, Luis, *Sociología del derecho, Tratado general de sociología*, 30ª edición., Porrúa, México, 2004.

ejercerlo de manera "tiránica". Así, para combatir el ejercicio tiránico del poder, se propusieron diversos mecanismos con objeto de lograr que el poder se mantuviera dentro de ciertos límites.

De esta manera, no sólo se puede evidenciar la estrecha relación entre derecho y poder sino también se puede constatar su influencia en la Constitución.

La relación entre derecho y poder no descansa en la subordinación del uno sobre el otro y viceversa, sino en la interacción entre ambos. Por un lado, el derecho es necesario para la legitimación del poder y del orden político existente, y el poder es indispensable para la aplicación del derecho y del orden jurídico viviente. Por otro lado, el derecho es esencial para dictar los límites y reglas para el ejercicio del poder con legalidad, y el poder es imperativo para revitalizar los confines y preceptos del Estado de Derecho y del Estado del constitucionalismo moderno.

Todo derecho en el mundo debió ser adquirido por la lucha; esos principios de derecho que están hoy en vigor ha sido indispensable imponerlos por la lucha á los que no los aceptaban. "El derecho no es una idea lógica, sino una idea de fuerza; he ahí por qué la justicia, que sostiene en una mano la balanza donde pesa el derecho, sostiene en la otra la espada que sirve para hacerle efectivo. La espada, sin la balanza, es la fuerza bruta, y la balanza sin la espada, es el derecho en su impotencia; se complementan recíprocamente: y el derecho no reina verdaderamente, más que en el caso en que la fuerza desplegada por la justicia para sostener la balanza, iguale á la habilidad que emplea en manejar la balanza".<sup>28</sup>

Así bien y para determinar desde un enfoque práctico las características entre Derecho y Poder en México podemos mencionar que en dicho país se halla

---

<sup>28</sup> IHERING, Rudolf von, *La lucha por el derecho*, Porrúa, México, 1989, pp. 2 y 3.

en el Poder Soberano para su gobierno tres poderes<sup>29</sup>, pero estos son escogidos por el pueblo y de esta forma nos representan; esta el Poder Legislativo que es el órgano encargado de hacer la ley o así mismo abrogar, para su mejor comprensión podemos recurrir a los artículos 50-79 de la Constitución Mexicana, después se encuentra el Poder Ejecutivo que se encarga de la cuestión política y la administrativa teniendo por objeto regular el comportamiento de las personas, algunas de sus funciones están en los artículos 80-93 de la Constitución Mexicana, y por último, tenemos al Poder Judicial que es el que da solución a los casos presentados por las personas interesadas y por lo tanto podemos decir que resuelve los problemas entre particulares, podemos revisar su función en los artículos 94-107 de la Constitución Mexicana.<sup>30</sup>

De otro modo si bien es cierto que en nuestro país el Estado de derecho en su gran mayoría es un marco ausente para un gran sector de la población en un contexto de un adecuado nivel de gobierno, no se puede afirmar con que en la actualidad basta con la expedición de un texto que contenga tanto los principios o valores esenciales como las normas o reglas fundamentales para la organización de la comunidad política, sin que ambos estén acompañados por una aplicación práctica de sus preceptos en los hechos o realidad. Es menester crear mecanismos de salvaguardia para garantizar la justicia, vigencia y eficacia de la Constitución; y, además, para corregir o restablecer el ordenamiento de gobernabilidad constitucional adecuado cuando es desconocido o violado, o bien para cambiarlo o reformarlo cuando queda rezagado ante la realidad social.

Otra de las formas de manifestar la existencia de un poder y ejercicio de un derecho es la celebración de elecciones, que significa la acotación al poder desde un

---

<sup>29</sup> "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Art. 116, ISEF, México. 2006.

<sup>30</sup> "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Art.94 - 107, ISEF, México. 2006.

punto de vista funcional (división de poderes) y material (derechos fundamentales).

Por lo tanto para manifestar el termino de éste capítulo en conclusión se determina que: **1)** Profundizar sobre la relación entre el binomio derecho-poder. Asimismo, comprobar que las afirmaciones "el derecho es poder" y "el derecho es el límite del poder", no sólo son y deben ser compatibles, sino también interdependientes en el Estado constitucional moderno; Y **2)** Reconocer que dos de los puntos fundamentales de la consolidación de la nueva teoría gobernabilidad constitucional son los temas relativos tanto a la ingeniería -organización, legitimidad y legalidad, limitación, cambio y control del poder político- como a la defensa de garantías constitucionales estructurales y procedimentales-.

### **1.3 El Poder Legislativo en los regimenes, parlamentarios y mixtos**

Para Giovanni Sartori la clasificación de los regímenes de gobierno en la actualidad son tres: el parlamentario, el presidencial y el mixto, de aquí se deriva que para determinar el sistema de gobierno de un país... "se encuentra determinado por la relación existente entre los poderes ejecutivo y legislativo"<sup>31</sup>

Para ser más precisos se puede dar "una característica primordial" como lo denomina Sartori a dichos sistemas.<sup>32</sup>

Dentro de las formas institucionales de organización del ejercicio gubernamental encontramos varios tipos de regímenes: los presidenciales,

---

<sup>31</sup> LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho Político*, Vol. II, Tencos, Madrid, 2000, p 223.

<sup>32</sup> SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 2ª Edición, FCE, México, 2001, pp. 13-14.

principalmente en los Estados Unidos y en la mayoría de los países latinoamericanos; los parlamentarios, en muchos países europeos y a los de asamblea, que podemos localizarlos en algunos de los Países Bajos. De estos tipos, los que más han tenido trascendencia son los dos primeros, tanto por el número de países que los adoptaron, como por los debates generados en torno a sus ventajas y/o desventajas que ambos pueden presentar. “Actualmente, de las 194 constituciones que existen en el mundo, 89 establecen regímenes presidenciales”.<sup>33</sup>

Existen tres cualidades que marcan la diferencia entre ellos. La primera radica en el hecho de que las funciones del jefe de Estado y el jefe de Gobierno recaen en una misma persona, electo por voto popular, en el caso del régimen presidencial y no así en el régimen parlamentario, aunque de los 89 países que han adoptado el presidencial, 45 han establecido la figura de jefe de Gabinete, primer ministro o jefe de Gobierno<sup>34</sup>. Otros autores le llamarán régimen semi-presidencial o régimen semi-parlamentario<sup>35</sup>. La segunda, es en la forma en que se expresa su división de poderes, sea ésta de separación (donde emana el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del voto popular) o de cooperación de los mismos (donde el Poder Ejecutivo emana directamente del Poder Legislativo, que es el único electo por voto popular), lo que distingue también a estos regímenes. Y la tercera, es producto de la forma como son electos los poderes –pues determina si el periodo de sus funciones es rígida o no, sea por voto directo para ambos o no.

### **1.3.1 Breves consideraciones y características acerca de los distintos regímenes políticos**

Debemos precisar y analizar las características de los distintos regímenes de poder plasmando un cuadro comparativo para su estudio.

---

<sup>33</sup> VALADÉS, Diego, *La Reforma de la Constitución*. 1ª. Conferencia Magistral, Último Seminario de Derecho Constitucional y Parlamentario del Milenio. H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comisión de Estudios Legislativos, Octubre 19 de 1999.

<sup>34</sup> Ídem.

<sup>35</sup> SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional...* op. cit., p.136.

Del sistema Parlamentario, son las siguientes<sup>36</sup>:

- Las jefaturas de Estado y de gobierno se encuentran separadas: la primera es por sucesión, designación o elección indirecta de un órgano determinado, mientras que la segunda la ejerce un primer ministro electo en el Parlamento
- El gobierno o gabinete ésta constituido por los jefes del partido con mayor apoyo electoral. El primer ministro, por lo regular es el líder de la fracción política más votada.
- No existe dualidad del origen popular y legitimidad democrática entre el gobierno y Parlamento, como sí lo hay en los sistemas Presidenciales.
- El periodo gubernamental no es fijo, sino que depende del voto de confianza o de censura que sobre el gobierno haga el Parlamento para ratificar o destituir al primer ministro y su gabinete.
- El gobierno es de gabinete, su funcionamiento y toma de decisiones es de forma colegiada y con el apoyo y responsabilidad de todos los ministros. La dimisión puede conducir a la disolución del parlamento y a nuevas elecciones, o tan sólo a un cambio de gabinete.
- Si bien el Parlamento puede destituir al primer ministro, éste a su vez puede recomendar al jefe de estado la disolución del Parlamento.

En este tipo de régimen no podemos aplicar los términos de separación de poderes, sea rígida o flexible, por la razón de que éstos sólo se aplican donde los poderes Ejecutivo y Legislativo emanan directamente del voto popular y, por tanto, están sujetos constitucionalmente a periodos rígidos en sus funciones, son autónomos y es la única forma de relacionarse entre ellos.

En contraste, los regimenes Presidenciales se caracterizan por:<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> AGUIRRE, Pedro, *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos*, 2ª ed., Instituto Federal Electoral, México, 2000. p.47.

- Las jefaturas de Estado y de gobierno se concentran en una sola persona: el presidente.
- El presidente es electo por sufragio universal de todos los ciudadanos en aptitud de votar, y salvo en contadas excepciones por un Colegio Electoral.
- El jefe del Ejecutivo y su gabinete son independientes del Legislativo, en virtud de que constituyen poderes distintos, electos en forma separada.
- El presidente y los congresistas cumplen un periodo fijo de duración en el cargo, por lo que el Congreso no tiene capacidad para destituir al Presidente y el ejecutivo no tiene facultades para disolver al Legislativo.
- El Poder Ejecutivo es unipersonal (a diferencia de los sistemas parlamentarios en los que el primer ministro y el gabinete constituyen un cuerpo ejecutivo de carácter colectivo).
- El presidente, en forma libre y directa, nombra o sustituye a sus miembros o secretarios, quienes tan sólo son sus colaboradores.

Esta separación de poderes que sólo se presenta en el régimen presidencial y las consecuencias que trae para el ejercicio gubernamental del Poder Ejecutivo, como para las del Poder Legislativo. Ante todo, porque para poder hablar de convivencia y vida democrática, tenemos que rebasar los calificativos y adjetivos de los procesos electorales que permiten integrar los poderes.

En un régimen presidencial, como es el caso de nuestro país, en principio supone una dificultad para el ejercicio gubernamental, y es producto del origen popular, vía voto, de los poderes Legislativo y Ejecutivo. En casos de crisis o contingencias no se puede determinar cuál de los dos detenta más o mayor soberanía y, por tanto, tienen que existir mecanismos, sean formales o informales, que faciliten superar estas circunstancias.

---

<sup>37</sup> CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 15<sup>a</sup>. Ed., Siglo XXI Editores, 2000 pp. 13-14.



Por ejemplo en México, ¿qué pasaría en caso de que no se aprobará el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley ingresos para un próximo ejercicio? ¿Existe la certeza de que habrá seguridad para aprobar medidas urgentes que contempla el artículo 29 constitucional? Ante la falta definitiva del Presidente, ¿estamos en condiciones para que se dé un acuerdo que garantice nombrar uno nuevo?

Es necesario que el régimen presidencial se mitigue con una serie de disposiciones que permitan la formación de mayoría en la Cámara, pues, aunque el Congreso mexicano ha adquirido una autonomía en relación con el poder público, éste se sigue encasillado en procedimientos que son del siglo XIX, y se le siguen agregando normas nuevas, sin derogar las viejas, lo que no le brinda unidad en el modelo jurídico que tiene la Constitución.

Las de sistema Semi-presidencial, son las siguientes<sup>38</sup>:

- Ejecutivo bicéfalo (Duverger). Existe un jefe de Estado, el presidente electo por sufragio universal para un periodo predeterminado que comparte la administración con un jefe de gobierno, el primer ministro que nombra con aprobación de la asamblea.
- El gobierno es responsable ante la Asamblea Nacional: su permanencia depende del voto de confianza o de la moción de censura aprobatoria que ésta emita.
- El presidente es independiente del Parlamento y puede disolverlo, tomado el parecer del primer ministro y de los líderes de la Asamblea Legislativa.
- El primer ministro y los demás miembros de su gobierno dependen de la confianza del presidente y del Parlamento. El Presidente nombra al primer

---

<sup>38</sup> SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional...*, op. cit., pp. 136 y 149.

ministro y a los demás miembros de su gobierno, a propuesta de éste último.

- El presidente puede someter a referéndum cualquier asunto, evitando la participación del Parlamento.
- El gobierno no emana del Parlamento; sólo es responsable ante éste. Esto es, el Parlamento puede hacer caer a los gobiernos, mas no investirlos (el presidente designa, y al hacerlo otorga la investidura y el Parlamento tan sólo ratifica).
- La función Ejecutiva “oscila” entre el presidente y el primer ministro: pasa del primero al segundo, y viceversa, adaptándose al cambio de las mayorías parlamentarias o secundando a la mayoría parlamentaria del momento.

Así, además de estas consideraciones, encontramos otros fenómenos que determinan las manifestaciones en la separación de poderes. Entre los cuales se ubican las facultades de cada poder, las constitucionales-institucionales, que entrañan la naturaleza del Estado Mexicano, y las "meta-constitucionales-informales"<sup>39</sup>, producto de las características sui generis del sistema político mexicano. Esto nace de la advertencia de que si bien tenemos que atender lo que dice la ley para tratar de entender el comportamiento de los actores políticos, no por esto debemos dejar de lado lo que no nos dice, para encontrar también las causas de estos comportamientos.

En lo que respecta a tener una breve idea en el marco de la transición mexicana comprendiendo que su sistema político se fue desarrollando de una forma muy singular, a diferencia de otros sistemas en América Latina, caracterizado de los demás como el haber tenido una naturaleza incluyente, mientras que dictaduras latinoamericanas utilizaron la represión para desalentar, contener o detener a diversos sectores sociales, el régimen mexicano, incorporó

---

<sup>39</sup> CARPIZO, Jorge, op. cit. pp. 29-34.

deliberadamente a las masas a la vida política formando alianzas con coaliciones populares de gran interés en la transición para el desarrollo político del país; principalmente fueron obreros, campesinos y empresarios.

Aquellas características que le dan particularidad al sistema político de México frente a otras cabe destacar que algunas serían:

El proceso democrático peculiarmente nace de un movimiento armado, la revolución de Noviembre de 1910.

La creación de la Constitución de 1917 en parte creada para legitimar a sucesivos regímenes revolucionarios.

El diseño institucional mexicano, no fue pensado para dar cabida a un Poder Ejecutivo débil y acotado. Por un lado, era necesario un Presidente fuerte para encabezar la realización del ideario de la Revolución Mexicana y, por otro, el sistema de partido único era el adecuado para cubrir esta necesidad, pues todas las fuerzas políticas deberían perseguir el mismo propósito, pero al transformarse el sistema de partidos, producto de reformas al sistema electoral, no se contemplaron mecanismos que apaciguaran las diferencias que de ello podrían surgir, incluso en la repercusión de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, producto de su integración.

Entonces y por lo tanto dotar un diseño institucional adecuado a la separación de poderes, que resuelva los vacíos de las disposiciones institucionales, a través de reformas constitucionales y leyes secundarias, sólo así se podrá evitar tener una parálisis gubernamental o la expresión de revanchas partidistas.

### **1.3.2 Debate sobre los distintos regímenes**

Con el objeto de que el presidencialismo es menos propicio que el parlamentarismo para sostener regímenes democráticos, en su ensayo,

“Democracia: presidencialismo o parlamentarismo, ¿Qué diferencia implica?”, Juan J. Linz inició un debate sobre los méritos y limitaciones del sistema presidencial que aun coexiste.<sup>40</sup>

El argumento de Linz se enfoca en los riesgos del presidencialismo, pues hace demostrar que muy pocas democracias estables tienen sistemas presidenciales de gobierno, por lo cual, afirma, el desempeño histórico superior de las democracias no es ninguna casualidad. Esto se debe a cuatro características del sistema presidencial: la bifurcación de la legitimidad democrática, el periodo fijo del mandato presidencial, la lógica del ganador único y el estilo presidencial de hacer política.

De tal forma Linz plantea sus argumentos dando como resultado la fácil comprensión de que –su concepto de régimen autoritario como un tipo distinto del totalitario y del democrático es uno de los hallazgos teóricos más importantes de la ciencia política-, siendo que de primera instancia resulten convincentes no quiere decir que necesariamente sean correctos.

A causa de su preferencia por el parlamentarismo, prácticamente identifica al presidencialismo con el parlamentarismo,<sup>41</sup> soslayando las fallas del sistema parlamentario que, al final, resulta sobre valorado, como han hecho notar Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, algunos de los problemas que Linz detecta en el presidencialismo también pueden presentarse en los regímenes parlamentarios. De hecho, afirman, el presidencialismo está menos orientado a los resultados de tipo ganador único que los sistemas parlamentarios, además de que Linz no

---

<sup>40</sup> J. LINZ, Juan, *Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo: ¿Qué diferencia implica?*, Cfr., Juan J. Linz y Arturo Valenzuela. *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, trad. Rocío de Terán, Alianza, Madrid, 1997, pp. 25-146.

<sup>41</sup> J. LINZ, Juan, *Una teoría del régimen autoritario: el caso de España*, Alianza, Madrid, 1999, p.226.

considera, sostienen, elementos tan importantes como el sistema de partidos, que son parte de la diferencia entre el bien y mal de los sistemas presidenciales.<sup>42</sup>

De acuerdo con estos autores, el presidencialismo se puede estudiar con mejores resultados si se relaciona con dos características del sistema de partidos, el número de partidos o grado de fragmentación del sistema partidario y la disciplina de los partidos; por lo tanto es de importancia tomar en cuenta el siguiente debate que amplía un poco más la idea del por qué se debe tener una adecuada relación entre los dos principales ejes del Poder y su consecuencia en caso de estar notoriamente fragmentados los grupos parlamentarios por intereses o diferencias entre ellos mismos o entre ellos y el Ejecutivo:

-Con un sistema altamente fragmentado o con un gran número de partidos, los presidentes están en la posibilidad de enfrentar una situación minoritaria en el Congreso (y posiblemente en la sociedad también). Esta situación hace difícil para los presidentes cumplir con sus planes, y puede llevarlos a un callejón sin salida que los obligue a utilizar el patrocinio para cooptar o engañar al Congreso o a los partidos [...]. Con una disciplina partidaria débil, las negociaciones presidenciales con los legisladores individuales y/o con los líderes regionales del partido se vuelven cruciales.<sup>43</sup>

Básicamente, un régimen presidencial puede originar bien un gobierno unificado en un sólo partido, bien un gobierno dividido entre varios partidos. Puede conseguirse un gobierno presidencialista unificado, es decir, el control de todo el poder institucional por un solo partido y su líder, mediante instituciones restrictivas, como las elecciones concurrentes del Presidente y del Congreso con reglas electorales congruentes de tipo mayoritarista, el unicameralismo y el estado

---

<sup>42</sup> MAINWARING, Scott y Matthew S. Shugart, *Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia (una revisión crítica)*, trad. Víctor Alarcón, en *Foro Internacional*, vol. 33, (Octubre-Diciembre) 1999, pp.653-683.

<sup>43</sup> MAINWARING, Scott y Juan Linz, *Presidencialism and democracy a critical appraisal*, Notre Dame, Institute of International Studies, s/f, p.168.

unitario. Un gobierno unificado puede eliminar los conflictos inter-institucionales y facilitar una toma más o menos efectiva de decisiones. Pero una alta concentración del poder en un sólo partido y su líder presidencial, además de hacer superfluas las múltiples elecciones para diversas instituciones, también tiende a generar, por un lado, tendencias autoritarias entre los gobernantes y, por otro lado, una amplia insatisfacción entre los ciudadanos y los partidos y líderes políticos excluidos del poder, con el consiguiente rechazo del ordenamiento constitucional que tiende a producir tal resultado. La experiencia de México muestra de un modo muy contundente las carencias democráticas de la concentración del poder en un sólo partido bajo un régimen presidencial.<sup>44</sup>

Alternativamente, un régimen presidencial puede producir consenso político, amplia satisfacción social y estabilidad institucional si se cumplen ciertas condiciones. Entre éstas se incluye que la representación electoral –el primer componente de la gobernabilidad democrática– se organice mediante instituciones inclusivas: elecciones separadas y con reglas electorales diferentes del Presidente y de las cámaras del Congreso, así como descentralización y las consiguientes elecciones separadas de los gobiernos estatales y locales. Este primer componente no garantiza, sin embargo, el segundo: la toma de decisiones efectivas y satisfactorias en las instituciones. De hecho, la principal crítica que se ha hecho al presidencialismo democrático es que puede dificultar la toma de decisiones y promover el conflicto entre instituciones, con el consiguiente peligro de parálisis gubernamental. Para que un régimen presidencial permita la gobernanza democrática debe incluir, pues, reglas de representación electoral inclusivas y

---

<sup>44</sup> Cfr. CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI, México: 2000., Casar, María Amparo. *The sources of presidential authority in post-revolutionary Mexico*. University of Cambridge, UK: Tesis doctoral, 1997. Krauze, Enrique. *La presidencia imperial*. México: Tusquets, 1997. Valadés, Diego. *El control del poder*. México: Porrúa-UNAM, 2000. Weldon, Jeffrey A. 'Political Sources of Presidentialism in Mexico', in Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart eds. *"Presidentialism and Democracy in Latin America"*. Nueva York: Cambridge University Press, 1997.

también mecanismos que eviten y resuelvan los conflictos y que favorezcan y promuevan la cooperación entre las instituciones –es decir, entre los diversos partidos que tienen en ellas posiciones de poder.

Con el objetivo de la gobernabilidad democrática, el diseño institucional de un régimen presidencial debe atender, así, de un modo global y coherente, a estos dos elementos:

**1)** Las reglas electorales; y **2)** La división y la coincidencia de poderes entre las diversas instituciones. Cabe subrayar que ninguno de estos dos componentes es suficiente por sí mismo para garantizar un funcionamiento satisfactorio y efectivo de las instituciones democráticas, sino que los dos se complementan. La mera representación pluralista puede generar conflictos entre las instituciones, mientras que la cooperación inter-institucional puede producir resultados poco satisfactorios si no se basa en una amplia representación de las diversas tendencias políticas que cuentan con apoyo de los ciudadanos. En este ensayo se revisan brevemente estos dos elementos básicos de la gobernabilidad democrática en un régimen presidencial con ocasión del cambio político en México.

Las reglas electorales:

En el proceso de democratización de las elecciones políticas en México, las negociaciones entre el PRI y la oposición dieron prioridad al establecimiento de una autoridad electoral independiente, capaz de combatir el fraude y de poner en práctica criterios equitativos de acceso de los partidos y candidatos a las finanzas públicas y a los medios de comunicación. A cambio de la competencia y la honestidad en las elecciones, la oposición concedió en aceptar reglas electorales

complejas, diseñadas según la fuerza y las expectativas electorales de los partidos en cada momento, relativamente excluyentes y poco proporcionales.<sup>45</sup>

Por consiguiente, las reformas principales que parecen más apropiadas para desarrollar la gobernanza democrática en lo que se refiere a su primer componente, la representación electoral, son las siguientes:

Mantener el doble voto para la Cámara de Diputados, pero asignando las curules según un sistema coherente de representación proporcional personalizada. Devolver al Senado su carácter territorial basado en los estados suprimiendo los senadores de representación proporcional.

Sustituir la regla de la mayoría relativa simple para la elección presidencial por otra regla más inclusiva, por ejemplo: Mayoría absoluta (50 por ciento de los votos) con segunda vuelta entre los dos candidatos más votados y/o Mayoría relativa cualificada (40 o 45 por ciento de los votos) con segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.

Para tener un mejor esclarecimiento de lo anterior escrito, la regla de la mayoría absoluta con segunda vuelta no incentiva la formación de candidaturas presidenciales con amplio apoyo en la primera vuelta, sino en la segunda vuelta en torno a cada uno de los dos candidatos más votados. La negociación para formar una coalición entre las dos vueltas puede ser relativamente dura por las presiones del calendario, pero —a diferencia de lo que ocurre con la regla de la mayoría relativa simple— se puede basar en un conocimiento cierto del apoyo electoral de cada uno de los partidos y candidatos que pueden formar parte de una coalición,

---

<sup>45</sup> BECERRA RICARDO, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*. 2ª ed., Cal y Arena, México, 2000. Cfr., Díaz Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni, 2001. 'Party Dominance and the Logic of Electoral Design in Mexico's Transition to Democracy', in Josep M. Colomer ed. '*The Strategy of Institutional Change*', *Journal of Theoretical Politics*, 13, 3, 271-94. Molinar Horcasitas, Juan y Jeffrey A. Weldon. 2001. 'Reforming Electoral Systems in Mexico', in Matthew S. Shugart y Martin P. Wattenberg eds. *Mixed-Member Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.



tal como se haya expresado en la primera vuelta. Así, mientras que, bajo la regla de la mayoría relativa simple, en México en 2000 cada uno de los dos grandes partidos de oposición se sintió motivado a ofrecer posiciones favorables en las candidaturas de las Alianzas respectivas a partidos pequeños cuyo apoyo electoral era incierto y en algunos casos probablemente casi nulo, con la regla de mayoría con segunda vuelta se habría podido conceder a cada uno de estos pequeños partidos sólo la porción de posiciones de poder que le hubiera correspondido por los votos obtenidos en la primera vuelta.

Pero lo más importante es que, a diferencia de lo que ocurre con la regla de la mayoría relativa simple, con la regla de la mayoría absoluta es imposible que gane un candidato que sea la última preferencia de una mayoría (técnicamente: puede ganar un candidato que no sea el 'ganador Condorcet', pero nunca puede ganar el 'perdedor Condorcet'). En otras palabras, el ganador por la regla de la mayoría absoluta, aunque no sea la primera preferencia de muchos de los que le hayan votado en la segunda vuelta, nunca será tan rechazado por una mayoría de los electores como puede serlo un ganador por mayoría relativa.

En contraste con la regla de la mayoría absoluta, las reglas de mayoría relativa cualificada con segunda vuelta incentivan la formación de candidaturas presidenciales de coalición en la primera vuelta.

Así, si en la elección presidencial de México en 2000 se hubiera aplicado una regla del 40 por ciento con segunda vuelta, el ganador podría haber sido el mismo y en primera vuelta. Pero la adopción de esta regla incentivaría que en futuras elecciones se siguieran formando candidaturas de coalición con amplio apoyo y garantizaría que el ganador no fuera un candidato tan minoritario y tan susceptible de obtener el rechazo de una mayoría como algunos de los que podrían ganar si se mantuviera la actual regla de la mayoría relativa simple.

**2) La división y la coincidencia de poderes:**

La gobernabilidad de una democracia representativa de tipo presidencial depende en gran parte de la relación entre las instituciones políticas, sobre todo el Presidente y el Congreso. Un régimen presidencial puede producir, como se ha dicho, un gobierno unificado en el que el partido del Presidente controle una mayoría del Congreso (e incluso una mayoría de los gobiernos estatales), lo cual favorece los abusos de poder y la exclusión de amplios grupos políticos y sociales de la acción de gobierno. Alternativamente, un régimen presidencial puede producir un gobierno dividido en el que varios partidos ocupen posiciones de poder institucional. Pero esta última situación puede generar, a su vez, dos resultados muy diversos: bien el conflicto entre instituciones y la consiguiente ingobernabilidad, bien la cooperación inter-institucional capaz de generar decisiones consensuadas entre varios partidos que produzcan amplia satisfacción.

El conflicto entre instituciones es promovido por la separación de poderes, mientras que la cooperación entre Instituciones con distintas mayorías políticas de apoyo y el consiguiente consenso multipartidista son favorecidos por la coincidencia de poderes. No basta, pues, con que los poderes institucionales estén distribuidos, en conjunto, de un modo más o menos equitativo entre el Presidente y el Congreso. La gobernanza democrática requiere también que las diversas instituciones tengan poderes compartidos que les induzcan a cooperar en la toma de decisiones.

Así, podría parecer que un Presidente con fuertes poderes ejecutivos, que incluyan, por ejemplo, la toma de decisiones exclusivas en ciertas áreas reservadas (como las políticas exteriores, de defensa o de justicia), quedaría compensado por un Congreso con fuertes y exclusivos poderes legislativos para producir un balance global de fuerzas entre las dos instituciones. Pero si el Presidente y el Congreso cuentan con diferentes mayorías políticas de apoyo, esta separación de poderes favorecerá la toma de decisiones contradictorias entre 'el ejecutivo' y 'el

legislativo' y la consiguiente tendencia al enfrentamiento y la permanente rivalidad.

En cambio, la cooperación y la toma de decisiones efectivas y consensuales serán facilitadas por otro tipo de división de poderes mediante la cual el Congreso, además de legislar, pueda controlar significativamente al Presidente y a su Gabinete y éstos, a su vez, además de gobernar, puedan desarrollar una cierta iniciativa legislativa ante las cámaras. Para que haya cooperación entre las dos instituciones, no basta, pues, con que éstas cuenten con poderes globalmente equiparables. Su reparto debe permitir que el Presidente, aun siendo principalmente ejecutivo, comparta ciertas tareas legislativas y que el Congreso, aun siendo principalmente legislativo, comparta ciertas tareas ejecutivas. En este marco, el Poder Legislativo cumple tres funciones específicas e imprescindibles en la democracia representativa: 1) Congrega a los representantes más diversos y cercanos de la ciudadanía (función de representación); 2) es el foro donde se debaten, se negocian, se construyen consensos y se redactan las leyes que regulan y guían una sociedad (función legislativa); y es la institución fiscalizadora que equilibra principalmente el poder del ejecutivo (función de control y fiscalización).

En este orden de ideas:

[...]. Primero, aunque uno no debe ser excesivamente optimista sobre la posibilidad de superar los innumerables problemas sociales y económicos a través de una reforma institucional, los ejemplos sugieren que las reglas institucionales tienen gran efecto sobre los sistemas y comportamiento de los partidos [...]. Segundo, hemos mencionado que el presidencialismo tiende a funcionar mejor cuando los presidentes tienen un gran bloque de confianza en los recintos legislativos. Esto sugiere el deseo de tener elecciones legislativas que sean coincidentes con la elección presidencial usando el principio de mayoría, o cualquier otro [...]. Una tercera implicación es aquella en que la búsqueda general

de una mayoría disciplinada que apoya al presidente no es necesaria o deseable [...]. Cuatro, si bien la disciplina moderada de los partidos es deseable, sería bueno que un sistema electoral ofreciera una dicotomía usual entre las listas abiertas y cerradas-.<sup>46</sup>

Si bien las afirmaciones de Mainwaring y Shugart están sólidamente sustentadas, sus conclusiones están cerca del relativismo de Montesquieu cuando adoptan una perspectiva amplia que considera al sistema electoral y de partidos y cuando afirman que su interés es llamar la atención sobre las combinaciones de las instituciones y los proyectos constitucionales, su análisis deja fuera varios elementos importantes como la cultura política, que únicamente tratan implícitamente cuando hablan de la disciplina partidaria, la distribución real de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, o el funcionamiento interno de la institución parlamentaria, además de que su énfasis excesivamente prescriptivo, esto es, que pretende dar pautas para la acción y que, en realidad, no puede ser más que el reconocimiento de la existencia de ciertos incentivos que enfrentan los actores políticos. Los lleva subrepticamente al problema fundacional de toda teoría política, a saber, ¿cuál es la mejor forma de gobierno?, el cual, planteado así, en abstracto, es irresoluble y ha llevado a las peores tiranías de la historia, ya sea de uno, de pocos o de muchos.

Como Linz, Mainwaring y Shugart se preguntan qué institución política es más propicia para sostener regímenes democráticos y, como él, a partir de un análisis estático sostienen, aunque menos optimistas, que es el parlamentarismo. Por ello, tanto Linz como Mainwaring y Shugart supusieron, en diferentes grados, que un mismo diseño institucional tiene mayores probabilidades de sostener un régimen democrático en un determinado país ha de ser completo, su historia particular es un elemento que no se puede soslayar. El origen de la democracia en

---

<sup>46</sup> BECERRA RICARDO, Pedro Salazar y José Woldenberg, op. cit. pp.168-169.

cada país, la manera en que se ha resuelto sus condiciones internas y el origen de su institución parlamentaria determinan, en muchos sentidos, el funcionamiento de las instituciones políticas y sociales en su territorio, como lo analizaremos más adelante en el segundo capítulo cuando abordemos la estructura, funcionamiento y profesionalización de la Cámara de Diputados.

## **1.4 La organización del Poder Legislativo en México**

### **1.4.1 Breve reseña histórica**

En 1917 la Constitución comprendida en ese mismo año, dentro del concepto de soberanía, se estableció que México sería una República representativa, democrática y federal, formada por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, la cual funciona por medio de un sistema de federalismo residual, lo cual quiere decir, que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservados a los estados.

Dentro de ese sistema, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. A pesar de que no pueden reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo, salvo que la propia situación así lo establezca -el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión-, se trata de un sistema en el que predomina el Ejecutivo, aunque el Congreso no carece de facultades para intervenir en la vida nacional.

Cabe hacer mención de las características principales que comprenden los Poderes de la Unión, en México en lo particular, para conocerlos brevemente, son los siguientes:

Ejecutivo el cual se deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos siendo éste unipersonal, quien, actualmente, debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, hijo de padre o madre mexicanos, con 35 años cumplidos al momento de la elección y haber residido en el país por lo menos durante 20 años. El encargo de presidente tiene duración de seis años y no tiene posibilidades de ser reelecto, ya sea inmediata o de cualquier otra forma.

El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La Cámara de Diputados se compone de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años. Los Senadores son los representantes del pacto federal, es decir, que el pacto federal representa la posibilidad de gobiernos democráticos y sensibles a las demandas ciudadanas, de gobiernos coordinados; de una mayor igualdad y justicia social con respecto a la diversidad en las comunidades regionales. De lo anterior, el Senado de la República cuenta con autoridad moral, jurídica y política para velar por el respeto irrestricto de nuestra Ley Fundamental (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), promoviendo y vigilando que se lleve una pacífica convivencia entre las entidades federativas, garantizándose con ello a las propias entidades federativas, sus derechos e igualdad dentro de la Federación, y evitando que algún estado miembro pretenda imponerse a otro por su importancia o dimensión, puesto que el pacto federal establece la igualdad entre los estados miembros. El Senado se renueva en su totalidad cada seis años. Ni Diputado ni Senadores pueden ser reelectos para el periodo inmediato.

Entre rasgos más significativos de la Constitución de 1917 encontramos 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 el área del trabajo y la función social de la propiedad<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> CÓRDOBA ARNALDO, *La ideología de la Revolución Mexicana. La transformación del nuevo régimen*, Era, México, 2001. p.210.

Según Arnaldo Córdova, en el fondo de la Revolución se permitía ser radical en materia de reformas sociales, porque no implicaba peligro alguno para la estructura de clases.

En México, la Constitución de 1824 consagró el bicameralismo federal de tipo norteamericano, que establecía la Cámara de Diputados sobre la base de representación proporcional al número de habitantes y al Senado compuesto por dos representantes de cada entidad federativa; la de 1857 optó por el unicameralismo, suprimiendo al Senado, mismo que se restableció en 1874; la de 1917 determina en el artículo 50: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores", las cuales integran el Congreso de la Unión (Art. 69 Constitucional), cuyas facultades las determina el artículo 73 Constitucional en XXX fracciones<sup>48</sup>, ordenamiento que se ha reformado-adicionado en treinta ocasiones, lo que pone de manifiesto la ampliación que el ámbito de competencia federal ha tenido.

Para el adecuado desempeño de las funciones que a éste organismo se le otorgan y encomiendan por ley, la estructura del Legislativo se divide en una o dos cámaras. Se menciona que la institución legislativa cuenta con una estructura unicameral, y en el segundo, una bicameral.

Existe en el mismo sentido por parte de ambos términos la definición que menciona Osorio y Florit... "Bicameral es el sistema que, en la organización política

---

<sup>48</sup> "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", México. ISEF, 2006.

de un país, atribuye a dos cámaras la potestad de dictar las leyes; contrario al sistema unicameral, que en la facultad corresponde a una de las cámaras...”<sup>49</sup>

Cuando el Poder Legislativo se organiza en dos cámaras, surge la necesidad de establecer y definir la competencia y atribuciones que han de otorgarse a cada cuerpo colegiado, con base en principios y criterios de igualdad, jerarquía común y equidad en el otorgamiento del fuero y las inmunidades parlamentarias.

Al aplicar este modelo de organización parlamentaria a los sistemas republicanos modificó la finalidad de la integración y cooptación política de las cámaras. Los estados de organización federal atribuyeron a la Cámara de Diputados la representación democrática, plural y nacional, es decir, la integración de la voluntad popular, dejando al Senado la representación de los intereses de los estados federados. Bajo este esquema a la Cámara de Diputados o de Representantes se le denomina primera cámara, en tanto que al Senado se le conoce como segunda cámara.

En el proceso de creación de normas, a las cámaras cuando actúan separada y sucesivamente, se les denomina cámara de origen (a la que conoce, originalmente el proyecto de iniciativa de ley) y cámara revisora (a la que dictamina la resolución de la primera cámara), existiendo reglas para resolver razonablemente aquellos conflictos que nacen cuando una cámara no acepta plenamente el dictamen de la otra.

Sin embargo los bicameralistas subrayan la necesidad de incorporar a todos los elementos valiosos de la nación y a los de la organización político

---

<sup>49</sup> OSSORIO, Manuel y Florit, *Enciclopedia jurídica Ameba*, Argentina, Buenos Aires, 1984, pp. 168,169



constitucional, para que participen en los procesos legislativos; que cuando existen dos cámaras, la moderación y la prudencia son principios que ordenan la creación de la ley, que la existencia de dos cámaras facilita y dinamiza el equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo; que una segunda cámara propicia una revisión profunda y detallada de lo que otra cámara haya decidido y, cuando las dos están de acuerdo, contribuyen a la cabal expresión de la voluntad nacional para aceptar la obligación que impone la ley.

De tal forma que dentro del sistema de procedimientos constitucionales y partiendo del principio de igualdad, cada cámara mantiene su independencia y jerarquía. En este campo las facultades que deben asignarse a sus asambleas, no deben reproducir una de la otra, ni tampoco permitir la existencia de factores legales antagónicos que propicien un choque constante entre ambas.

Felipe Tena Ramírez apunta las principales *ventajas del sistema bicameral*:<sup>50</sup>

- a) La división debilita al Poder Legislativo equilibrando los poderes al desfavorecer la tendencia del Legislativo a predominar sobre el Poder Ejecutivo;
- b) En caso de surgir conflictos entre el Ejecutivo y una Cámara, la otra podría intervenir como mediadora;
- c) La rapidez de las resoluciones poco deseables en la formación de las leyes se atempera por el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y en la segunda, "serenando la controversia y madurando el juicio".

Con lo que antecede es necesario hacer un cuadro comparativo en el que se señalen elementos relevantes e irrelevantes en el contexto del sistema Bicameral y

---

<sup>50</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-2002*, 23ª ed., Porrúa, México, 2002.

Unicameral, de esa forma y, sólo así, se podrá tener una visión más completa de lo que representan desde una perspectiva más amplia.

#### **1.4.2 Pesos y contrapesos del Bicameralismo Mexicano**

##### **Bicameralismo**

##### **Argumentos positivos:**

- La elección de dos cámaras en épocas distintas permite asegurar una representación legislativa que exprese con mayor autenticidad las inclinaciones del cuerpo electoral;
- Posibilita una mayor reflexión en la sanción de las leyes a la vez que se puede lograr una mejor especialización de los miembros con el fin de mejorar la legislación; además las resoluciones, dictámenes, leyes, decretos, etc., serán ampliamente y mejor analizados en ese sentido, los errores que cometan los diputados de la primera cámara serán rectificadas o corregidos por los de la segunda;
- Expresa el espíritu de la división de poderes de una nueva manera más perfecta ya que se puede ejercer un mejor control del ejecutivo, lo que redundará en una mayor estabilidad institucional;
- Crea un mecanismo de control mutuo entre los dos cuerpos, para evitar los excesos de la mayoría en una sola cámara, especialmente si representan diversos estamentos, grupos, intereses, regiones, etnias, etc.;
- Permite establecer diversos esquemas de representatividad;
- La existencia de ambas cámaras es saludable para garantizar de forma idónea el equilibrio del poder, la autonomía e independencia del Legislativo en relación con los Poderes Ejecutivo y Judicial;
- Es buena la existencia de un contrapeso y freno a la primera cámara, porque ésta puede devenir en autoritaria e impositiva sobre el Ejecutivo y sobre las demás instituciones públicas y privadas del país; y

- Se produce una división racional del trabajo entre ambas cámaras, la cual redundaría en agilidad, eficiencia y funcionalidad del poder del principal órgano del Estado para abordar los tópicos y documentos que ingresan a la Asamblea Legislativa.

**Argumentos negativos:**

- Al elegir la representación de las dos cámaras en épocas diferentes se puede obtener efectivamente una expresión distinta en cada una de ellas, pero lejos de lograr un equilibrio por estar mejor representado el cuerpo electoral se puede presentar una situación de esterilidad por un posible bloqueo mutuo, y las leyes que se sancionan pueden ser el producto de negociaciones intercamerales y no expresar las aspiraciones concretas del electorado;
- Las categorías “reflexión” y “especialización” que se atribuyen a una segunda cámara, son rebatidas por quienes cuestionan el bicameralismo con el argumento doble con respecto a la primera de ellas que expresa que no es precisamente una capacidad reflexiva lo que caracteriza el sistema bicameral sino una excesiva dilación en la resolución de los problemas y que un examen exhaustivo se realiza sin obstáculos en el mono-cameralismo por las comisiones especializadas internas del Parlamento, que en conjunto con los cuerpos de asesores y los órganos técnicos de los partidos políticos conforman la necesaria idoneidad que desvirtúa la segunda objeción;
- En lo concerniente a la estabilidad del gobierno se corren más riesgos en el sistema bicameral ya que duplica la posibilidad de conflictos. Este último argumento de centra en el régimen parlamentario en el que el gobierno responde ante el parlamento;
- La difusión del poder legislativo en dos cuerpos debilita la rama legislativa frente al poder ejecutivo. Aunque se piensa que la difusión del poder es buena para lograr una mejor democracia y evitar la concentración de poder

que lleva a la tiranía, la realidad es que difundir el poder legislativo internamente lo debilita en su dinámica externa frente al ejecutivo;

- Con el sistema bicameral se duplica el trabajo y el tiempo para resolver o tratar las mismas leyes, piezas de correspondencias, etc., además que representa un doble gasto presupuestario del país; y
- Con el bicameralismo se producen competencias y rivalidades innecesarias entre ambas cámaras, que afectan no sólo el buen funcionamiento del poder legislativo, sino también del sistema político y, en definitiva, a la población.

En general, los argumentos a favor giran en torno al fundamento de tipo político y funcional y las desventajas en torno al argumento de la gobernabilidad.

### **Unicameralismo**

#### **Argumentos positivos:**

- Facilita que se acate la voluntad general;
- Propende a la economía de tiempo y de recursos económicos;
- Permite localizar y maximizar los recursos económicos de investigación, y en consecuencia, el estudio de cada medida resulta más profundo;
- La inexistencia de un segundo cuerpo genera más sentido de responsabilidad en el cuerpo único, que no puede entonces descansar en que otro cuerpo revise la medida y corrija los errores; y
- En lo referente a la división de poderes se afirma que esta queda totalmente asegurada con el mono-cameralismo que constituye un eficiente poder legislativo que expresa el cuerpo electoral, en tanto que el control del ejecutivo no se realiza con mayor efectividad por medio de dos cámaras sino con la utilización de los mecanismos específicos de la constitución.

#### **Argumentos Negativos:**

- A fin de no redundar, algunos de los argumentos negativos quedan sujetos a las ventajas del bicameralismo.

En desglose y a manera de conclusión, entre estos dos sistemas Legislativos, para ser un poco más amplio: introduce un principio de autocontrol y moderación al interior del Congreso; esto quiere decir que cuando se presente una doble discusión evita la aprobación de las leyes de forma precipitada, con errores y sin la suficiente reflexión así como el combate a presiones partidistas o de otra índole, garantizando la plena vigencia del principio de división de poderes y la relación armónica entre éstos, ya que la Cámara Alta actúa como un contrapeso constitucional por la experiencia política y serenidad que proporciona la mayor edad de sus miembros.

En las escuelas doctrinarias se piensa que se debe regresar al unicamarismo y se desaparezca la Cámara de Senadores, manteniendo sólo la existencia de la Cámara de Diputados. Se argumenta que en realidad, los senadores no representan auténticamente al "sentir" popular, sino a "esquemas políticos del poder" de una entidad federativa.<sup>51</sup> Es decir, la Cámara de Senadores representa principalmente (más que los diputados) a los grupos de poder, y no a la sociedad. Los vuelve representantes indirectos de los intereses populares. En cambio, los diputados se encuentran "directamente vinculados con su electorado". La representación de un senador en la realidad general es de un estado o entidad, mientras que la de un diputado es particular, individual y también representa a la entidad.

Por lo tanto, es regla general que los parlamentos o congresos asignan facultades o atribuciones comunes para cada cámara cuando funcionan unidas o separadas, y facultades expresas o privativas para que cada Cámara las ejerza con independencia y oportunidad, de acuerdo con las materias que le sean propias ya por competencia y determinación constitucional.

---

<sup>51</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, 5a. ed, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

## 1.5 El Corporativismo

El hacer referencia al corporativismo, resulta de lo más relevante debido a que forma parte de la manera en que se desarrollaron los procesos políticos en las sociedades democráticas. Se presume que hay corporativismo cuando se presenta: la existencia de monopolios de representación, la manera en que los grupos de interés influyen en la formación de políticas públicas, los acuerdos entre actores políticos relevantes (partidos políticos, organizaciones públicas y privadas, el Estado y sus Instituciones, la cultura político-administrativa, entre otras), van caracterizando el funcionamiento de las instituciones públicas y consecuentemente en la estructura y funcionamiento de l Congreso de la Unión.

Vale la pena recordar la clásica definición de Schmitter sobre el corporativismo, la cual generó un gran impacto en la ciencia política de nuestro país:

Sistema de representación de intereses en el cual, las partes constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado a las que se les conoce un deliberado monopolio de representación, dentro de sus respectivas categorías, a cambio de seguir ciertos controles en sus selección de líderes y actuación de demandas y apoyos.<sup>52</sup>

El corporativismo en su versión autoritaria busca restringir los derechos políticos de la ciudadanía, manipular o abolir las elecciones libres, eliminar la

---

<sup>52</sup> De acuerdo con Schmitter, el enfoque corporativista es una subcategoría del institucionalismo. Considera que el comportamiento económico, social o político no puede ser extendido exclusivamente en términos de las elecciones y de las preferencias de los individuos o con base en las imposiciones e identidades colectivas; de esta manera el institucionalismo sugiere que existe un espacio entre los mercados y los Estados para una gran cantidad de pautas recurrentes de comportamiento colectivo. Schmitter, Philippe. "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, 36, 1, 1974, p. 93. Vid. Schmitter, Philippe C., "Corporatism is Dead! Long Live Corporatism! The Andrew Shonfield Lectures (IV)", *Government and opposition*, 1989, vol. 24, 1, p. 61.

competencia entre partidos y, sobre todo, cancelar la autonomía de los sindicatos para incorporarlos al aparato del Estado.<sup>53</sup>

Si bien en su definición se hace referencia a la relación entre Estado y sociedad (como la gran mayoría de la literatura sobre el tema), en ella no se hace referencia a cuál de estas unidades organizadas, con el sistema de partidos, o de manera de particular con los partidos políticos. De ahí que algunos estudiosos del tema subrayen que la relación entre el corporativismo y el sistema de partidos es compleja.<sup>54</sup>

Offe nos ofrece una definición con una visión más allá de referirse a los actores involucrados en este tipo de relación como únicamente “partes constitutivas” especifica que los actores pueden tomar parte en estas formas de intermediación, al señalar:

Los esquemas corporativistas constituyen potenciales sociopolíticos de regulación que en ningún caso están previstos en el Estado democrático constitucional: se trata de formas que mantienen una existencia no oficial, meramente fáctica, entre la asociación y la agrupación de intereses, por un lado y el gobierno, la administración, las instituciones públicas de obligada participación, las instituciones de competencia entre partidos y el parlamentarismo, por el otro, en la medida en que no coinciden por su estructura con ninguna de estas figuras, aunque por su función compitan desde luego de cierta manera, con estos conocidos elementos estructurales del orden político social.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> ARNÉS Mishra, *The Welfare State in Crisis. Social Thought and social Change*, Harvester Press, Ontario, 2001, pp. 102-107.

<sup>54</sup> SCHMITTER PHILIPPE C., *Modos de intermediación de intereses y modelos de cambio social en Europa Occidental*, Cfr., Schmitter, Philippe C. y Lehbruch, Gerhard (coords.), *Neocorporativismo I, más allá del Estado y del Mercado*, Alianza Editorial, 1992, p. 77.

<sup>55</sup> OFFE, Claus., *Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1996, p. 134.

Por último conviene señalar la reflexión que Lijphart<sup>56</sup> recoge respecto a las principales acepciones que tiene el concepto de corporativismo, siendo éstas: La que ve al corporativismo como un sistemas de grupos de interés en el que estos se agrupan en organizaciones nacionales, que están especializadas, jerarquizadas y que además poseen cierto monopolio de representación.

El corporativismo es considerado como la incorporación institucional de los grupos de interés al proceso de formulación de políticas públicas (concertación).

El corporativismo en un contexto de gobernabilidad es pertinente mencionarlo por ser un tema de capital relevancia en la historia política de México, para así profundizar la retrospectiva del mismo y su inclusión que influye en las decisiones del gobierno mexicano y en la composición y funcionamiento de la cultura legislativa.

### **1.5.1 Orígenes y evolución del corporativismo mexicano, breve reseña histórica**

Para comprender los orígenes y evolución del corporativismo mexicano es necesario comprender de igual forma el nacimiento revolucionario del Estado; pues ahí es donde se gestan sus características principales en el transcurso del siglo XX, y que matizan todavía hoy en pleno siglo XXI a las instituciones públicas.

Según Theda Skocpol, en lo general, las revoluciones son transformaciones rápidas de las estructuras estatales y sociales, acompañadas y en parte alcanzadas por revueltas de la clase baja. Se caracterizan por modificar el entramado político y por concluir en un tipo de dominación burocrática en un Estado fuerte y centralizado.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Lijphart se basa en la conceptualización realizada por Schmitter sobre "Neo-corporativismo": Schmitter (1974). Vid. LIJPHART, Arend, *Modelos de democracia, formas de gobierno y resultados en 36 países*, Ariel, 2000, p. 165.

<sup>57</sup> SKOCPOL Theda, *State and Social Revolutions. A Comparative Analisis of France, Russia and China*, Cambridge University Pressm, 2000, pp. 4 y 286. A través del análisis empírico Scokpol sustenta dos hipótesis fundamentales: la autonomía potencial del Estado y el carácter estructural de las causas y resultados de las situaciones revolucionarias. También acepta la



Por medio de la premisa marxista, la escritora acepta el cambio social-estructural, la presencia de conflictos de clase durante la revolución, así como la competencia de los recursos del Estado y los grupos organizados, que toma de la teoría del conflicto social. Lo que considera que una revolución social que reciba tal nombre, es necesariamente triunfante. Si el resultado no es un cambio en las estructuras sociales y del Estado, entonces no debe llamarse revolución social.

Coincidiendo con la teoría de esta autora Skocpol, que en México se elabora a partir de los casos de Francia, Rusia y China, el movimiento revolucionario produjo un Estado intervencionista, burocrático y centralizado.

De gran importancia es que un Estado revolucionario rompe con el pasado, frente a él se define y en su destrucción encuentra el fundamento para intervenir y transformar a la sociedad. 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. Desde su perspectiva el atraso era una realidad presente y el progreso su futuro.<sup>58</sup> La Constitución de 1917, el “documento en el cual el programa de la Revolución de repente adquirió perfiles nítidos”,<sup>59</sup> fue el reflejo fiel de sus ideas. En ella la nación quedó por encima de la heterogeneidad social, de los intereses de clase. Frente a los intereses de la nación, que representa la voluntad general, no quedaron intereses particulares válidos.

Para retomar la importancia del corporativismo y de su legitimidad es menester señalar el marco jurídico desde el momento en que surgió con base a preceptos otorgados por la Ley Fundamental; el artículo 27 otorgó a la nación la propiedad originaria de todas las tierras y aguas comprendidas dentro de los

---

visión weberiana de las revoluciones que, según esta perspectiva, fomentan la dominación burocrática al punto de llegar a establecer controles sobre la economía.

<sup>58</sup> CÓRDOBA, Arnaldo, op.cit. pp. 35-37.

<sup>59</sup> WERNER TOBLER, Hans, *La Revolución Mexicana. La Transformación social y cambio político. 1876-1940*, trad. J. Utrilla, Alianza, México, 1997, pp.347.

límites del territorio nacional. Desde entonces, para constituir la propiedad privada, la nación transfiere su dominio a los particulares. El precepto resucitó también la institución del ejido por medio del fraccionamiento de las haciendas y estableció la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización. El Estado es quien define cuándo una causa es de utilidad pública y el momento en que se pagará la indemnización, a diferencia de la Constitución de 1857, según la cual debería ser previa al acto expropiatorio.

Con el artículo 123 se buscó “dar satisfacción cumplida a las urgentes (y legítimas) necesidades de las clases trabajadoras del país, fijando con precisión los derechos que les corresponden en sus relaciones contractuales con el capital, a fin de armonizar en cuanto es posible los encontrados intereses entre éste y el trabajo.<sup>60</sup> Para conseguirlo se estableció la jornada máxima de ocho horas, el salario mínimo, la partición de utilidades, el derecho a indemnizaciones y el derecho de coalición y huelga. Todos los conflictos laborales deben presentarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, compuesta por igual número de representantes del capital, de los obreros y del gobierno. Así, el Estado se convirtió en el árbitro de las luchas obrero-patronales: era el que decidía cuándo un conflicto era legítimo y a favor de quién se resolvía.

Era fundamental para la Revolución la necesidad de unanimidad política y un Estado poderoso para poner en práctica facultades modernizadoras y tutelares. Sin embargo como lo hace notar el profesor Edmundo O’ Gorman de la UNAM (1977); la Revolución cometió el error de auto interpretarse como la continuación de la vieja pugna entre conservadores y liberales, que había concluido durante el régimen de Díaz, quien la sintetizó en la búsqueda del progreso y la prosperidad que ambos grupos anhelaban, pero cuya realización sólo era posible tras liquidar el conflicto entre ellos.

---

<sup>60</sup> Ibidem, p. 355.

De forma paulatina, el movimiento de 1910 se convirtió en referente central de la construcción de símbolos y significados políticos. Todo el que pensara distinto era contrarrevolucionario. La creación, que se identificó con la derecha, se mitificó con una fuerza política coherente, aun cuando en ella se consideraban incluidas todas las formas de oposición al Estado, es decir, a los gobiernos revolucionarios. La reacción perfiló la identidad de la Revolución pues, por su existencia, el Estado podría seguir siendo revolucionario.<sup>61</sup>

De igual forma había sido comprendido por Plutarco Elías Calles, quien en su último informe de gobierno, al inaugurar la época de las instituciones con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), pidió a todos los revolucionarios unirse para combatir, ya no contra ellos mismos en luchas fratricidas, sino contra la reacción, que estaría representada en las Cámaras.

... "La presencia de grupos conservadores, no sólo no pondría, pues, en peligro el nuevo edificio de las ideas, ni las instituciones revolucionarias legítimas, si no que impediría los intentos de destrucción y debilitamiento mutuo de grupos de origen revolucionario que luchan entres sí frecuentemente solo por que se hayan sin enemigo ideológico en las Cámaras..."<sup>62</sup>

A aquellos espectadores actuales no debió resultar extraño la preocupación de Plutarco Elías Calles por los conflictos de las distintas facciones revolucionarias ni el lugar en donde quería colocar a la reacción, pues los dos elementos que habrían de caracterizar posteriormente al sistema políticos mexicano, el presidencialismo y el sistema de partido hegemónico, aún no se habían configurado; de modo que uno de los sitios en donde se reflejaban el activismo y las diferencias entre las diversas facciones, incluida la del Presidente, era

---

<sup>61</sup> LOAEZA, Soledad, *El mito de la Derecha en México*, Cfr., Enrique Florencia (coord.), *Mitos mexicanos*, Taurus, México, 2001, pp. 69-71.

<sup>62</sup> ELÍAS CALLES, Plutarco, *Informe Presidencial. 1º de septiembre de 1928*, en *Los presidentes de México. Discursos políticos 1910-1988*, t. II, México, Presidencia de la República-El Colegio de México, 1988, pp. 172-175.

naturalmente el Congreso. El poder Legislativo tenía que convertirse en el espacio que legitimara formalmente las aspiraciones revolucionarias y la derrota de la reacción en el ámbito legal, no en el de las armas como sucedía con los cristeros.

Continuando con la idea anterior, el liberalismo revolucionario resucitó la repugnancia y el odio hacia el pasado colonial, hacia España, de la que el modo de ser conservador se sentía tan orgulloso. Para negar tres siglos de historia y mestizaje, el revolucionario del siglo XX, como el criollo recién emancipado del XIX, recurrió a la autoglorificación y proclamó, como menciona O’Gorman, “con pasmosa exageración verbal y conceptual, la primacía en belleza de la tierra que lo había prohibido, la excelencia sin par de sus facultades y las superioridad moral de su peculiar modo de ser”.<sup>63</sup> Así se prefirió el discurso del nacionalismo revolucionario.

En complemento la Revolución fue el encuentro de México con sí mismo y el catalizador de grandes ideas. Sin duda, el gran ideal que surgió del movimiento fue el proyecto de un país moderno e industrial y el de un Estado redistribuidor. El proyecto revolucionario se articuló por medio de una fusión entre las masas y el Estado, entre el pueblo mexicano y el Gobierno. El partido era el catalizador de esta unión que, se pensaba, se podía usar para colocar a la población en el centro de la modernidad. Veamos esa conformación.

## **1.6 Sistema de partidos**

La transición democrática en México ha consistido, entre otras cosas, en la conformación de un sistema plural y competitivo de partidos políticos. Esos sistemas, como arena para la contienda democrática para el poder político, han sido parte integrante de las democracias en todo el mundo. No obstante, su conformación y consolidación requiere de un importante esfuerzo social y de los

---

<sup>63</sup> O’GORMAN, *México, El trauma de su historia*, UNAM, México, 1990, pp. 13 y 20.

actores políticos. El cambio de un sistema de partidos a otro, depende de las manifestaciones políticas que realicen tanto los dirigentes de los partidos, como del comportamiento de los ciudadanos en los procesos electorales. Por ese motivo, la consolidación de un determinado sistema de partidos es también, función de las acciones de la élite política y de la participación de los ciudadanos.

Actualmente sería difícil hablar de democracia sin considerar la importancia de los partidos políticos en la vida social, inmersa en la transición de constantes cambios, pues ellos son los principales articuladores y aglutinadores de los intereses sociales, de ahí es preciso hacer mención de lo relevantes que resultan en la vida política de un país en lo particular en México, para la conformación del entramado institucional y constitucional del gobierno mexicano.

Para precisar su origen podemos distinguir dos acepciones:

Una concepción amplia de partido nos dice que éste *es: cualquier grupo de personas unidas por un mismo interés*, y en tal sentido el origen de los partidos se remonta a los comienzos de la sociedad políticamente organizada.

En Grecia encontramos grupos integrados para obtener fines políticos, mientras en Roma la historia de los hermanos Graco y la guerra civil entre Mario y Sila son ejemplos de este tipo de "partidos".

Los partidos fueron y son los articuladores de la relación entre la sociedad civil y el Estado, aunque su estatus siempre ha estado en discusión por las críticas que desde la antigüedad lanzan contra ellos sus detractores.

Los partidos permiten que se expresen tanto intereses nacionales como particulares pero, al existir en pluralidad, impiden que los intereses particulares dominen por entero los nacionales. Su función es por tanto ambigua, pero

indispensable en una sociedad plural en la que los distintos grupos e intereses requieren de participación y representación. Lo condenable siempre es el partido único, que generaliza artificialmente intereses particulares. Sin embargo y por el contrario, los partidos políticos en plural y en condiciones de una lucha política en igualdad de oportunidades son los mejores catalizadores, propiciadores y garantes de la democracia.

Por su carácter ambiguo, en suma, los partidos políticos no siempre han sido bien aceptados, y diríamos que su inclusión en el pensamiento político se dio lentamente.

Genéricamente se ubica a los partidos como instituciones intermedias entre los intereses de grupos sociales diversos y el Estado, que coadyuvan en la configuración de la opinión pública facilitando la participación ciudadana.

Ramón Cotarelo define a los partidos políticos... "es un instrumento de mediación entre la sociedad y el poder político; su misión consiste en representar y defender unos intereses específicos mediante la formulación de un programa político que intenta aplicar, gracias a la precia preocupación de los mecanismos del poder..."<sup>64</sup>

Si bien es cierto que el partido político es la institución distintiva de la política moderna, no es la única. El partido constituye el vehículo mediante el cual la escisión entre la esfera social y estatal es mediada y regulada; esta función creciente no es de por sí positiva si no que es juzgada con base en el éxito obtenido por la representación que el partido opera entre la sociedad civil y el Estado representativo.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> GARCÍA COTALERO, Ramón et. al., *Del Estado de Bienestar al Estado del malestar*, Teide, España, 1986, p. 129.

<sup>65</sup> CERRONI, Umberto, *Política*, 3ª ed., Siglo Veintiuno Editores, México, 2000, p. 104.

En este sentido los partidos sirven para aglomerar a grupos grandes y organizados que buscan participar en la estructuración política social del Estado al que pertenecen, provocando que sus demandas, intereses y reivindicaciones, sean asumidos y considerados por el gobierno.

Por su parte, Sartori distingue a los partidos de los demás grupos políticos; considera que el partido es distinto de una fracción, un movimiento político y de una asociación política<sup>66</sup>; propone que el partido "... es cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones y puede sacar en elecciones (libres o no) a candidatos a cargos públicos...", (dicho de forma rápida y simple) es cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos.

Tal concepción presupone la aceptación de los partidos como instrumentos genuinos y necesarios del gobierno libre.<sup>67</sup> Se busca obtener el poder político que aceptan el diseño y legitimidad de la competencia del mismo, erigiéndose como mecanismos de expresión, canalización, agregación y selección de intereses.

El comportamiento de cada partido político incide en el resto que pertenecen al mismo sistema político.

Estando de acuerdo con investigaciones que han realizado politólogos como Sartori o Douverger, existen supuestos en los que no necesariamente el comportamiento de un sólo partido resulta determinante para el resto de los partidos, sí existen los casos en que se observa una causal directa que redundaría en la permanencia de un partido como tal. De ahí el origen de las diversas teorías

---

<sup>66</sup> SARTORI, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, 1ª reimp., Alianza Editorial, Madrid, 2000, pp. 84-86.

<sup>67</sup> *Ibidem*. P.91.

acerca de la tipología de los partidos políticos en función de que la permanencia o retroceso de un partido político se determina a partir de las interacciones que guardan entre si los partidos existentes.

A propuesta definida de Nohlen, los sistemas de partidos no son más que "... una composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado..."<sup>68</sup> Para Sartori implican "... un sistema de interacciones que es el resultado de la competencia entre partidos..."<sup>69</sup> en razón de que, si entre los partidos políticos no se da una relación abierta y verdadera, no se puede hablar de que en un Estado exista un sistema partidista.

*Sus elementos destacados son:* a) número de partidos, b) su tamaño, c) la distancia ideológica, d) sus pautas interactivas, e) su relación con la sociedad o con grupos sociales, y f) su actitud frente al sistema político.<sup>70</sup>

En este orden, la importancia política de los partidos, depende del sistema de partidos porque la trascendencia de ellos no resulta de su existencia o de su trabajo relativo, sino de la función que estos tengan en el interior de un sistema concreto para la formación de coaliciones o de mayorías.<sup>71</sup>

Así, los partidos políticos se distinguen de cualquier otra forma de organización por el ambiente en que desarrolla sus actividades: solamente los partidos políticos operan en la escena electoral y compiten por votos. De tal forma las relaciones entre los candidatos y el comité electoral para enfrentar las elecciones y de su convivencia fuera de ellas siguen distintos modelos de partido de la forma en que se relacionan los partidos entre sí, diferentes sistemas de partidos.

---

<sup>68</sup> NOHLEN, Dieter, 1998: *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 28.

<sup>69</sup> SARTORI, *Partidos y sistema...*, op. cit. p. 57.

<sup>70</sup> Instituto interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Diccionario Electoral*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral Capel, Costa Rica, 1989, pp.631-685.

<sup>71</sup> NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales...*, op. cit., p. 42-43.



De tal forma que quizá la tipología más conocida en los sistemas de partidos es la que propone Giovanni Sartori: a) Partido único (totalitario, autoritario y limitatorio), b) partido hegemónico (sistemas no competitivos), c) partido predominante (apoyado por la mayoría de los escaños o votantes), d) bipartidista (dos partidos en competencia para obtención de la mayoría de los escaños), e) pluralismo moderado (no son más de cinco y se destacan por su distancia ideológica relativamente pequeña entre sus partidos importantes), f) pluralismo polarizado (oposiciones bilaterales y excluyentes, no pueden sumar fuerzas), g) automatización (siempre competitivos).<sup>72</sup>

Por lo tanto a concluir, los partidos políticos tienen una función representativa y otra expresiva; son "... instituciones básicas para traducir la preferencia de las masas en política pública..."<sup>73</sup>. Los partidos forman parte de un todo, la sociedad. Por ello, la idea de un sistema de partidos lleva implícita la idea de pluralidad y competencia. De ahí que el sistema de partidos o la partidocracia sólo existe cuando los partidos interactúan, y en la mayoría de los casos cometen actos u omisiones que llevan a consecuencias de graves magnitudes por ignorancia de una cultura legislativa, lo que se traduce en una falta muy notoria de compromiso político-ético por dichas coaliciones. Este entramado de las instituciones políticas se evidencia en los grupos de poder, (Camarillas, Fracciones, Élités) en la integración de las "Bancadas" en el Congreso.

---

<sup>72</sup> SARTORI, *Partidos y sistema...*, op. cit. p. 57.

<sup>73</sup> DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. Traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero. 19ª. ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2004. p. 57.

## CAPÍTULO II. LA TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRACIA MEXICANA Y SU RELACIÓN CON EL PODER LEGISLATIVO

### 2.1 Génesis

Antes de describir el proceso de transición es indispensable una mirada histórica del referente democrático, por ello, vamos rápidamente a definir el término *democracia*:

La *democracia* y sus derivados provienen de las palabras griegas: **demos** (pueblo) y **cratos** (poder o gobierno). De acuerdo con su significado original, **democracia quiere decir entonces: gobierno del pueblo por el pueblo.**

Siendo así es importante hacer mención de lo que comprende la democracia desde la antigüedad y la historia hasta la actualidad, particularmente en México.

En una mirada retrospectiva vale la pena hacer mención, que la democracia como forma de gobierno nació en Grecia hace más de 2000 años, se trata de la democracia de los antiguos o democracia directa, y ya desde entonces se establece el criterio del número para diferenciar formas de gobierno: el gobierno de uno es la monarquía, el de pocos la aristocracia y el de muchos la democracia<sup>1</sup>.

La democracia es un concepto dialéctico que ha venido variando a través de la historia. Para los antiguos este término tenía un significado un tanto peyorativo. “Al mencionar la democracia se pensaba en una plaza o en una asamblea en la que la ‘masa,’ el ‘vulgo’ y la ‘plebe’ eran llamados a tomar la decisión que les correspondía.<sup>2</sup> En este sentido, las élites gobernantes desconfiaban de la decisión

---

<sup>1</sup> DAMIÁN BERMÚDEZ, Ubléster, *Fundamentos últimos de la democracia y el liberalismo*; IFE-DECE y EC, México, 1999.

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto. *Democracia: de los modernos, de los antiguos y de los postreros*. En este país: Tendencias y Opiniones. No. 45, diciembre de 1994, pp. 2-8.

popular y creían que sólo los aptos y los educados para gobernar eran los que debían tomar las decisiones.

Conforme transcurrió el tiempo y el Estado-ciudad, característica de esas épocas, tomó la forma de gran Estado-territorio, el concepto de democracia sufrió una metamorfosis asociándolo más a una forma de gobierno deseable y buena, perdiendo su acepción negativa.<sup>3</sup> La democracia es, por lo tanto, una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en donde lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto de gobierno –lo que hay que gobernar– sino también el sujeto que gobierna.

De ahí que se distinga y se oponga así clásicamente al gobierno de uno –la monarquía o monocracia– o al gobierno de pocos –la aristocracia y oligarquía. En términos modernos, en cambio, se acostumbra oponer la democracia a la dictadura, y más generalmente, a los gobiernos autoritarios. En cualquier caso, el principio constitutivo de la democracia es el de la soberanía popular, o en otros términos, el de que el único soberano legítimo es el pueblo.

Hoy día casi todos los gobiernos del mundo anhelan ser catalogados como democráticos y muchos buscan cumplir con los requisitos formales que una real democracia republicana debe presentar.<sup>4</sup> Es decir, se trata de realizar elecciones periódicas, justas, libres y competidas; se fomenta la participación ciudadana a través de organizaciones como los partidos políticos y otros grupos de interés; se exige la responsabilidad de los gobernantes ante los ciudadanos y el respeto al Estado de derecho; y finalmente, se mantienen una serie de libertades cívico-

---

<sup>3</sup> Vid.: BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

<sup>4</sup> Por ejemplo, en 1995 el gobierno Iraquí organizó una serie de comicios para legitimar, principalmente ante la opinión pública internacional, el gobierno de Saddam Hussein. De la misma forma, en enero de 1996, el nuevo gobierno palestino celebró elecciones generales buscando legitimar a Yasser Arafat como un gobernante republicano y democrático. El mismo gobierno cubano, acusado por los estadounidenses de dictatorial y antidemocrático, organiza elecciones regulares para elegir la Asamblea Nacional, el Consejo de Ministros y los poderes populares a nivel municipal.

políticas como la libertad de prensa, de manifestación, de organización y de expresión.<sup>5</sup>

De acuerdo con Samuel P. Huntington, la actual ola de transición o “revolución” democrática a nivel mundial se inició en 1974 abarcando para inicios de la década de los noventa a más de 30 países de Europa del Este, Asia y Latinoamérica.<sup>6</sup>

En este último sub-continente, la transición política de un régimen autoritario a uno democrático se inició en 1979 en Ecuador y abarcó la gran mayoría de los países de la región para fines de la década de los ochenta. Actualmente sólo Cuba es catalogado como el país no democrático de Latinoamérica donde se carece de ciertas libertades y donde los requisitos indispensables del proceso democrático no se cumplen.

En México, un país con ciertas libertades, pero no del todo democrático, el proceso de liberalización política ha sido tardío, lento, moderado, prolongado, gradualista y controlado desde arriba. Tardío respecto a las transiciones políticas de otros países de la región, lento por el ritmo de avance de los cambios, prolongado por lo lejano de los segmentos que dividen el inicio y el fin de un proceso, gradualista por el carácter paulatino y discontinuo de los avances en materia democrática y controlado desde arriba porque ha sido el gobierno, en mucho, quien ha definido los ritmos y tiempos de la transición.

---

<sup>5</sup> Sobre democracia existe una gran variedad de definiciones y conceptualizaciones. Para autores como Schumpeter y Dankwart A. Rustow la democracia es un método para la toma de decisiones; para Karl, O'Donnell y Schmitter la democracia implica un proceso en el cual se incrementan los derechos políticos para el pueblo; y para Rueschemeyer, Estephen y Estephens (1992) la democracia es un asunto de balances de poderes entre diversos actores (el Estado, las clases sociales, la sociedad civil y entre los poderes externo e internos de un país).

<sup>6</sup> HUNTINGTON, P. Samuel., *Democracy's Third Wave*, en *The Global Resurgence of Democracy*, Larry Diamond y Marc F. Plattner, editores. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1993, pp. 325.

De acuerdo con estudiosos de la transición, este proceso encuentra sus raíces en la reforma electoral de 1976 materializada en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977.<sup>7</sup> Después de esta apertura López-Portillista, que permitió la integración a la lucha electoral de tres nuevos actores (el PCM, el PST y el PDM), se siguieron otras reformas en los años 1986, 1989, 1993 y 1994. Estas restauraciones, aunadas a la lucha cívica de la sociedad, de los partidos políticos de oposición, del pueblo mexicano en su conjunto y a las presiones que un contexto democratizante ejerce, han generado que a nivel nacional se asista a un proceso de liberalización política que muchos han denominado de transición. Como parte de este proceso, las elecciones se realizan de manera mucho más libres y competidas, las irregularidades y las acciones fraudulentas son cada vez menores y más escasas y los derechos políticos de los ciudadanos se amplían.

Cada transición hacia la democracia tiene sus peculiaridades determinadas por el particular contexto político, histórico y social donde se desenvuelven. Entre las peculiaridades de la transición mexicana podemos observar su gradualismo, su pausado desenvolvimiento y una consistente dificultad para ubicar fechas y hechos precisos que marquen su inicio y final, si es que en realidad coincidimos en haber visto el final de la misma. Ahora bien, queda claro que la transición aunque pudo haber sido un proceso relativamente terso, de ninguna manera fue sencillo, expedito o gratuito, de tal manera que no podemos esperar que la consolidación democrática se comporte diferente.

El reto de nuestro tiempo consiste en fortalecer las instituciones que han amortiguado y conducido este difícil tránsito, cuidar que los intereses partidistas no lo secuestren y abrir las posibilidades de que esta transformación política se manifieste en beneficios tangibles y apreciables para amplios sectores de la

---

<sup>7</sup> SÁNCHEZ SUSARREY, Jaime, *La Transición Incierta*, Editorial Vuelta, México, 1991.

población. Esta labor sólo será posible si logramos rescatar el concepto “rendición de cuentas” de su secuestro retórico y lo instalamos en la cotidianeidad política como un eficaz cerco a los abusos que se ventilan todos los días en nuestros periódicos.<sup>8</sup>

El primero que utilizó la expresión “transición” como una serie de premisas y como modelo -expuesto en el ambiente universitario- fue el norteamericano Dankwart Rustow, a principios de los años 60, cuando todavía no se daba la transición de España, ni en Portugal o en Chile; es decir, cuando todavía las transiciones a la democracia más influyentes en el ambiente mexicano no habían ocurrido.

Ya desde entonces Rustow insistía en que la transición a la democracia suponía el establecimiento de un pacto para fijar procedimientos a través de los cuales se pudiera distribuir el poder democráticamente.

El profesor Juan J. Linz habló sobre el régimen político mexicano y mencionó que era un régimen autoritario, así de simple, no era una dictadura, ni perfecta ni imperfecta, ni tampoco era una democracia, era un régimen autoritario, significa que un grupo político determinado había tenido bajo su control las reglas para la sucesión del poder.

Estos diferentes conceptos dejan un gran margen de ambigüedad sobre qué pasará con la transición mexicana.

---

<sup>8</sup> ALBERTO ALATORRE, Jorge, *El dilema de la transparencia y rendición de cuentas en la consolidación democrática*, Ponente de la Universidad de Guadalajara, SEMINARIO NACIONAL SOBRE PROCESOS ELECTORALES 2005.

Por lo tanto aquí está el reto para nuestro país: cambiar de la política de la imposición a la negociación; de las decisiones unilaterales a las decisiones por inclusión.

La política democrática es la política del compromiso. Uno de los grandes estudiosos del derecho y de la democracia, Hans Kelsen, definió, en su libro *Teoría General del Derecho y del Estado*<sup>9</sup>, al compromiso como el acuerdo entre las partes. De esta manera las facciones sociales y los partidos políticos deben renunciar a alguna de sus pretensiones para encontrar una solución común al conflicto de intereses. La democracia es acuerdo entre las fuerzas presentes en la escena pública, mientras que la autocracia es imposición de uno de los intereses en juego por encima de los demás.

La paz pública depende de muchos factores pero uno de esos factores es, sin lugar a dudas, lograr acuerdos para que el país salga del letargo en que parece haber caído. El compromiso evita que el conflicto de intereses degenera en lucha abierta; al mismo tiempo, conjuga las fuerzas para orientarlas hacia un mismo propósito. Todos, de común acuerdo, deben asumir el principio de mayoría como mecanismo para dirimir las controversias. Recordemos el famoso dicho acuñado durante la Revolución francesa: "En la democracia se cuentan las cabezas en lugar de cortarlas".

Pero la adopción del principio de mayoría no basta para hacer que la democracia funcione. El complemento necesario es el respeto de las minorías.

La democracia directa es una forma de democracia en la que los ciudadanos pueden participar directamente en el proceso de toma de decisiones políticas. Algunos sistemas propuestos dan a la gente poderes legislativos y ejecutivos, aunque la mayoría de sistemas existentes permiten la participación sólo en el proceso legislativo.

---

<sup>9</sup> KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Trad. García Maynez Eduardo, 5ª reimp., UNAM, México, 1995,

La democracia directa en su forma tradicional es el gobierno del pueblo mediante referendo.

La ciudadanía tiene derecho a aprobar o vetar leyes, así como retirar el apoyo a un representante (si es que el sistema tiene representantes) en cualquier momento.

La democracia directa, en un sentido moderno, consta de tres pilares concretos según<sup>10</sup>:

**La iniciativa popular:** consiste en que los ciudadanos en lo individual o cierto porcentaje del Padrón Electoral, tengan la posibilidad de plantear una idea general para que, dentro del Congreso o Parlamento, se le dé forma de iniciativa, o bien, de desarrollar el documento en sí en forma de iniciativa legislativa, con una exposición de motivos y un proyecto de decreto.

**El plebiscito:** es la consulta a los ciudadanos electores para que expresen su previa aprobación o rechazo a un acto o decisión del Ejecutivo federal que sea considerado como trascendente para la vida pública del país, así como los actos y decisiones de gobierno de las autoridades administrativas del Distrito Federal igualmente trascendentes. La gente votaría por un "Sí" o un "No" como expresión de aceptación o rechazo del acto o decisión de gobierno sometido a su consideración.

**El referéndum:** es un instrumento que se utiliza a posteriori de la aprobación y vigencia de una norma. La iniciativa popular es para proponer la creación o modificación de una norma; el referéndum es para proponer que se derogue o abrogue una norma que no es acorde con los intereses del pueblo o que no está funcionando como se previó, es decir, que su eficacia ha sido limitada o ha sido totalmente ineficaz.

---

<sup>10</sup>LARA EDNA. Bárbara, *Seminario: La Cámara de Diputados en el Sistema Constitucional Mexicano*, CIDE, México, Mayo, 2004.



**La revocación de cargos electos:** ciudadanos que recogen un cierto número de firmas de votantes durante un periodo de tiempo establecido pueden proponer la revocación de un representante electo. Si se recoge el número necesario de firmas, un referéndum es convocado donde se somete a consulta esta decisión. En algunos casos (como en California para la revocación del Gobernador) durante ese mismo referéndum se elige al sustituto del representante electo, en caso de ser revocado. En otros casos, unas nuevas elecciones son convocadas con este objetivo. Siendo el mejor ejemplo de sistema político moderno basado en la democracia directa, podemos mencionar al país de Suiza, pues posee los dos primeros pilares tanto a nivel local como federal.

En los últimos 120 años más de 240 iniciativas han sido votadas en referéndum, aunque la ciudadanía se ha comportado de forma conservadora, aprobándose sólo un 10% de todas las iniciativas.

Además, algunas veces se ha optado por iniciativas que son reescritos por el gobierno.

Otro ejemplo importante son los Estados Unidos, donde a pesar de no existir democracia directa a nivel federal, más de la mitad de los estados (y muchos municipios) permiten que los ciudadanos promuevan la votación de iniciativas, y la gran mayoría de los estados cuentan con iniciativas o referendo.

En relación con este concepto tenemos el de democracia electrónica, que relaciona los mecanismos de la democracia directa con el uso de Internet y otras tecnologías de comunicación.

Para profundizar brevemente a lo que se refiere al voto electrónico es pertinente mencionar lo siguiente:

La trascendencia política y social que representa un proceso de votación en todo país, hace que los gobiernos de diversas naciones realicen grandes esfuerzos, apoyados en los avances de la tecnología informática, para convertirlo en una jornada que beneficie su realización y aumente la confianza de los ciudadanos en este proceso primordial a toda sociedad que se precie de ser democrática.

En la democracia directa, será necesario aclarar diversos puntos de comparación de lo que suele ser conveniente e inconveniente en este tipo de participación ciudadana en el contexto de las sociedades democráticas contemporáneas:

### **2.1.1 Ventajas y desventajas de la democracia directa**

La objeción más importante que se suele achacar a la democracia directa se refiere a su practicidad y eficiencia.

Decidir sobre todos o casi todos los temas de importancia pública mediante referéndum puede ser lento y costoso, y puede provocar en los ciudadanos apatía y fatiga.

Los defensores actuales de la democracia directa suelen sugerir que la democracia electrónica (con herramientas como los foros o la televisión) puede paliar esos problemas.

Otra desventaja que se esgrime es que puede desembocar en la demagogia.

También, dado que las preguntas deben ser cortas, con una respuesta de sí o no, los votantes podrían elegir políticas incoherentes. Por ejemplo, una mayoría podría votar a favor de reducir los impuestos mientras otra mayoría podría también votar por un incremento del gasto público en educación.

La respuesta común a esta crítica es que el problema de las decisiones inconsistentes no es exclusivo de esta forma de democracia.

Tratando de limitar la popularidad y el calado social que los principios de la democracia directa podrían provocar de forma natural, los gobernantes y partidarios de principios democráticos más estrictos suelen invocar términos como el "gobierno de las masas" para exacerbar la tendencia natural que tienen los ciudadanos a tener miedo de lo que puede ocurrir si sus conciudadanos tomaran decisiones directas sobre una parte importante de las políticas públicas, especialmente en lo que se refiere a sus libertades civiles fundamentales.

Algunos estudiosos utilizan el término democracia semi-directa para describir sistemas de democracia directa que cuentan con mecanismos para proteger las libertades civiles así como para proteger los intereses de las minorías de la mayoría.

La puesta en práctica de la democracia directa suele traducirse en un proceso de confrontación, en el que la ciudadanía discute y elige dos opciones definidas por expertos.

Este proceso se caracteriza por una falta de deliberación orientada hacia el consenso.

De todas formas es importante resaltar que cualquier decisión resultante de una de estas iniciativas debe respetar la constitución del país correspondiente, lo que normalmente impide que se deroguen libertades civiles.

Vale la pena subrayar, que a partir de entonces la tipología de las formas de gobierno, con algunas variantes de acuerdo a los grandes pensadores políticos y a las épocas, se convertiría en un ejemplo en la historia del pensamiento político.

Pero conviene no perder de vista que se trata de la democracia directa o democracia de los antiguos. En ese sentido, hablamos de una democracia que se practicó en las pequeñas ciudades-Estado griegas: Atenas y Esparta en el siglo V a. C., y posteriormente, en Roma y en las ciudades-Estado italianas de la Edad Media y el Renacimiento, es decir, en Estados de muy reducidas dimensiones. En suma, hablamos de la democracia clásica de los griegos y de la tradición republicana surgida en Roma y perfeccionada en la Edad Media y el Renacimiento.

La democracia directa a la que se alude y se caracterizó por los siguientes contenidos: una escala pequeña (máximo 40 mil habitantes); asambleas regulares y participación directa de los ciudadanos (consejo de los 500); administración ciudadana de la ciudad a través de tribunales populares (1 año máximo en el cargo, es decir, rotación de los puestos); unos siglos después en la Edad Media la práctica de la democracia en las ciudades-Estado de Italia, promovería otras dos características: la noción de mandato imperativo y el referéndum. Por consiguiente, esta democracia de los antiguos -la cual conocemos más por las críticas de Platón o Aristóteles<sup>11</sup> que por investigaciones históricas definitivas- en visión retrospectiva y comparativa con la teoría democrática moderna tiene varias limitaciones: ciudadanía exclusiva y no inclusiva (20-25% de la población únicamente eran ciudadanos libres e iguales ante la ley); no reconocían la pretensión universal de la libertad y de la igualdad, y finalmente, la democracia como forma de gobierno quedaba intrínsecamente reducida a Estados pequeños.

Tuvieron que transcurrir varios siglos para que la democracia resurgiera de su largo recorrido. Sin embargo, en este largo trayecto, la democracia sufrió cambios drásticos tanto en el ámbito teórico como práctico, dando lugar a una nueva forma de democracia: liberal y representativa. Es la democracia de los

---

<sup>11</sup> HANNAH, Arendt, *La condición Humana*, trad. Ramón Gil Novales, Paidós, Barcelona, 2002, pp. 37-48.

modernos. Mientras la democracia de los antiguos era directa, la democracia moderna es representativa.

Por último, vale la pena señalar que en la historia del pensamiento político la democracia, que en su sentido etimológico significa gobierno del pueblo, pasó a considerarse -en su etapa clásica- como gobierno de la mayoría, y en su fase moderna, como proceso de toma de decisiones por mayoría absoluta o relativa; definiciones que en última instancia, responden a las sucesivas transformaciones de la democracia tanto en su valoración teórica como en su práctica real. Asimismo, es relevante subrayar que la antítesis de la democracia, en la historia de las ideas, siempre ha sido la autocracia -de donde proviene autoritarismo- término griego que en el curso de los siglos derivó a tiranía, despotismo, dictadura, y de un tiempo a la fecha, autoritarismo.

Entre las principales innovaciones de la forma moderna frente a la antigua sobresalen las siguientes: la teoría de la soberanía popular (titularidad y ejercicio del poder: “la soberanía reside en el pueblo” idea desarrollada por la escolástica tardía y popularizada por Rousseau y Sieyès; recordemos la famosa definición de “la democracia como gobierno del pueblo y para el pueblo” popularizada de igual forma por el presidente de los Estados Unidos de Norteamérica Abraham Lincoln ); la regla y el principio de mayoría; la diferencia individuo/persona y/o la dicotomía público/privado; el constitucionalismo (“límites y división del poder amén de gobierno de la ley” por John Locke); la representación política (“electiva, partidista y de intereses” de Alexis de Tocqueville); el sufragio universal; y el paso, de la pequeña escala de la ciudad-Estado a la gran escala del moderno Estado-Nación. En consecuencia, conviene no dejar de ver que en el resurgimiento de la

democracia, si bien ahora como democracia representativa, el liberalismo jugó un papel fundamental<sup>12</sup>.

A partir del año 2000 los politólogos e historiadores han tratado de construir los posibles escenarios de la transición mexicana, a partir de las nuevas tendencias electorales y de la combinación de otros factores directamente relacionados con la evolución del sistema político.

En este sentido, se ha tratado de medir el cambio a través del análisis de las instituciones partidarias, el Poder Legislativo, la sociedad civil o los grupos de poder.

Sin embargo, por la vertiginosa dinámica de los acontecimientos, y en buena medida por lo impredecible de las conductas políticas de los protagonistas, los desenlaces planteados no siempre se sustentan por mucho tiempo o, bien, resultan rebasados por la compleja realidad.

Aún así, estos ejercicios resultan de utilidad en la medida en que nos dan un panorama general de hacia dónde pueden derivar los fenómenos políticos.

### **2.1.2 El gobierno democrático**

La idea de la gobernabilidad ha sido recurrente en aquellos países donde se han experimentado periodos de cambio político profundo, debido a la modificación de las variables políticas que garantizan estabilidad y buen gobierno a través de periodos de larga duración.

En otros casos, la permanencia de formas de gobierno democráticas por periodos prolongados ha generado contradicciones con respecto a la actividad gubernamental en áreas específicas, como la economía y la dotación de servicios

---

<sup>12</sup> GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, *Los gobiernos municipales y la democracia en México, En: La Construcción de las Instituciones para la Democracia en América Latina*; IFE; México, 2001.

sociales, inhibiendo la capacidad del gobierno por tomar decisiones o en la ejecución de las mismas.

En realidad, la gobernabilidad como tema es relevante cuando hay periodos de crisis recurrente en un sistema político, mismos que ponen en peligro la ejecución del gobierno; o cuando el cambio político es tan profundo que el camino a seguir es incierto. La modificación de los elementos que generan legitimidad puede crear ingobernabilidad hasta que nuevas bases de legitimidad se instituyan y el sistema adquiera nuevamente procesos estables que generen legitimidad.

Las discusiones sobre gobernabilidad han estado contaminadas con el problema de la inestabilidad política y social, a pesar de que en la práctica dichas condiciones no sean causa o consecuencia necesaria de los procesos de gobernabilidad o ingobernabilidad. Por ejemplo, puede haber gobiernos con altos índices de gobernabilidad, pero altamente inestables en lo social o lo político como el de Estados Unidos de Norteamérica siendo más evidente.

Con respecto a lo anterior, existen tres posiciones esenciales en cuanto al problema de la gobernabilidad, con diversas variantes: En primer lugar, aquella que se refiere al proceso de gobierno como tal. La segunda al vínculo entre gobierno y la adhesión a las decisiones, y la tercera a la relación entre legitimidad y gobierno.

Para *Huntington (1969)*<sup>13</sup> no importa qué forma de gobierno exista, sino que el gobierno realmente gobierne. Cuando el orden político declina y la legitimidad, autoridad y efectividad gubernamental se deterioran, se dice que el grado de gobierno disminuye.

---

<sup>13</sup> HUNTINGTON, Samuel, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Paidós, México, 1997.

En este sentido, la gobernabilidad implica un orden específico que permite que las decisiones sean tomadas y ejecutadas, independientemente del tipo de régimen que exista en un país determinado. En el caso que estamos tratando, podemos identificar el tránsito de un régimen autoritario, con procesos de gobierno y legitimidad específicos, que se han visto modificados ante la instauración de una incipiente democracia que aún no logra anclarse en el conjunto del sistema.

Por su lado, *Bourricaud (1992)*<sup>14</sup> considera que deben existir condiciones mínimas que aseguren el ejercicio del poder, así como unidad y coherencia, reduciendo al máximo el peligro de que el ambiente y el sistema político se desarticulen de manera violenta. Esta condición se hace más evidente en países donde se transita de un tipo de régimen a otro, porque los procesos de gobierno se ven modificados, al mismo tiempo que las demandas y las expectativas generadas en la sociedad pueden ser tan altas que estallen si el sistema no puede asumirlas y responderlas adecuadamente.

Así, *Habermas (1975)*<sup>15</sup> explica momentos de crisis de legitimidad que ponen en riesgo el proceso de gobierno en dos vertientes, por un lado existen crisis de entrada que tienen que ver con la variación de aquellos elementos que otorgan apoyo al sistema, y crisis de salida que se reflejan en la irracionalidad del manejo de los recursos y mecanismos de control por parte del gobierno, por lo que se vuelve ineficaz en la respuesta a las demandas.

En realidad, la gobernabilidad es un tema que debe ser abordado desde distintas dimensiones, mismas que tienen que ver con las distintas áreas de acción del gobierno. Por ejemplo, si el gobierno no cuenta con un marco jurídico

---

<sup>14</sup> BOURRICAUD FRANÇOIS, Favre, Henri, *Poder y sociedad en el Perú*, Boletín de l'Institut français d'études andines, Lima, 1991.

<sup>15</sup> HABERMAS, Jürgen, *Conciencia moral y acción comunicativa*, Obras maestras del pensamiento contemporáneo, Península, Barcelona, 1998, núm. 77.



coherente que asegure que las decisiones que toma sean ejecutadas en los distintos niveles de acción, entonces estaremos en condiciones de posible ingobernabilidad. Por otro lado, si los distintos niveles de gobierno se encuentran mal estructurados, pueden generar irracionalidad en la toma y ejecución de decisiones, lo que también puede generar ingobernabilidad.

Entre otros aspectos que podemos analizar está el de la correlación de fuerzas de los actores al interior del sistema político. En ocasiones, el andamiaje institucional no es suficiente para asegurar no únicamente que las reglas se cumplan y que las decisiones que se toman y la forma en que se ejecutan se ajuste al mismo. Los actores y sus intereses son determinantes en dichos procesos de legitimidad.

La conexión entre gobernabilidad y democracia ha introducido elementos adicionales al debate sobre los elementos de gobernabilidad, por lo tanto; como sistema político, un gobierno democrático debe cumplir los siguientes requisitos para gozar de una legitimidad sólida y un proceso de administración y representación digna de mención de un sistema democrático<sup>16</sup>:

- Ser un Estado de Derecho, esto es, debe estar regulado por leyes a las que gobernantes y gobernados están sujetos por igual.
- Existencia de separación de los poderes públicos; es decir, que las funciones estatales estén atribuidas en órganos distintos e independientes.
- Rotación de los gobernantes por efecto de la voluntad popular, expresada en el sufragio universal, libre, secreto y personal.

Integrado por instituciones que favorezcan la participación activa del pueblo en las decisiones políticas, sociales y culturales, por medio de sus

---

<sup>16</sup> Según aporta el Instituto Federal Electoral para un sistema de Gobierno coherente adecuado a la realidad moderna y cambiante de México, Obtenido de: <http://www.ife.org.mx/InternetCDA/BibliotecaVirtual>, 2005.

organizaciones, sean partidos políticos u organizaciones sindicales, empresariales, poblacionales, jóvenes, mujeres, etc.

Esto conlleva a que si se manifestasen y aplicaran dichos requisitos en una estructura de gobierno, no cabría la posibilidad de tropiezos institucionales que se traducen en desigualdad social para todo sector ciudadano en cualquiera de sus estructuras de representación o participación popular, reforzando la transición hacia una forma adecuada, por lo menos armónica, de gobierno que conjuntamente con un estado de Derecho sólido marcaría la diferencia de forma ejemplar de cómo se maneja una transición adecuada al término: gobernabilidad. Todo ello pasa por el autoritarismo y el presidencialismo, como ejes de la articulación del quehacer político y gestó una cultura política acorde con estas “singularidades”.

## **2.2 La supremacía del ejecutivo en un régimen autoritario 1929 - 2000**

El Presidencialismo Mexicano dentro del ámbito de la ciencia política, es uno de los objetivos cuya definición conceptual en lo particular y en el transcurso de los años ha sido difícil de describir; considerándolo como caso único se le ha definido según Jeffrey Weldon como: dictadura perfecta, dictadura sexenal heredable en línea transversal, u ornitorrinco, por mencionar algunos.

La constante de estas aproximaciones es la idea de cierto modo enfática de que en México el presidente tiene absoluta libertad de hacer lo que le plazca y nada se lo impide con una omnipresencia en el Congreso sin el temor a que se le contradiga o no se le apoye en el quehacer legislativo por gozar de apoyo total por su partido político. Por lo tanto de ahí que, en nuestro país éste término tenga una connotación negativa, y puede que tenga de alguna forma la verdad, también existe un exceso en esta aseveración.

Jeffrey Weldon menciona que en su opinión las cuatro condiciones que permitieron el desarrollo y sustento del presidencialismo mexicano, fueron un sistema presidencial basado en la Constitución, un gobierno unificado,<sup>17</sup> gran disciplina partidista y un Ejecutivo que se reconocía como líder del partido hegemónico. Ello permitía que se gobernara en México con una casi absoluta falta de conflicto entre los Poderes Federales. El presidencialismo mexicano garantizaba la gobernabilidad. Es posible cuestionar si se trataba de una gobernabilidad real, basada en el consenso, la inclusividad y el arreglo democrático. Sin embargo la problemática de poderes aún no se contemplaba.

La disciplina derivó de una ausencia de competitividad en el sistema de partidos así como de las restricciones impuestas por el sistema electoral, que otorgaron al partido del presidente un dominio absoluto desde su nacimiento. El conjunto de reformas iniciadas desde 1946<sup>18</sup> dio origen a estructuras que constituían grandes limitantes a los políticos nacionales, penalizando altamente sus escisiones mediante la anulación práctica de las posibilidades de triunfo de la oposición, la prohibición a las candidaturas independientes y la imposibilidad de crear nuevos partidos. Esto hacía que las carreras de los políticos con ambiciones de acceso al poder quedaran restringidas a una sola ruta, el Partido Revolucionario Institucional y determinadas en gran medida por el presidente de la República.

María Amparo Casar nos señala que para que se consolide un hiperpresidencialismo, un partido hegemónico debe cumplir con la condición necesaria (no siempre) de ser disciplinado.<sup>19</sup> De igual forma es necesario que al presidente se le reconozca como líder del partido y que controle el proceso de selección de candidatos, partido que está integrado por las grandes centrales

---

<sup>17</sup> Se debe mencionar que un gobierno unificado es cuando un partido controla el Ejecutivo y a ambas cámaras del Congreso.

<sup>18</sup> MOLINAR, Juan, *Tiempo de la Legitimidad*, Cal y Arena, México, 1999.

<sup>19</sup> CASAR AMPARO, María, *Building the Executive Dominante in México: Party Executive Relations*, doc.trab., núm. 74, División de Estudios Políticos, CIDE, México, 1997, p. 1.

obreras, campesinas y profesionales. En un estudio que analiza el partidismo de los funcionarios gubernamentales, gobernadores y legisladores.

Esto se debe a la misma falta de competitividad del sistema político, que garantizaba al PRI controlar casi el total de los puestos públicos y utilizarlos como instrumento de localización y circulación de las élites políticas, más que en un organismo independiente y dominante dentro del sistema político mexicano, como se opina generalmente.

Se ha demostrado por Casar, que la mayoría de los presidentes de la República no eran reconocidos militantes del partido y que los mismos presidentes del partido no tenían trayectorias notables en su interior, de lo cual se refiere que la militancia no era requisito indispensable para una carrera política exitosa. El partido se encontraba subordinado a la función presidencial; el Comité Ejecutivo Nacional y la estructura corporativista eran sus puntos de apoyo.<sup>20</sup> De este modo, aquel que ocupaba la silla presidencial poseía el control sobre el partido y sus funciones.

A este rasgo del sistema político se le conoce como la teoría de la presidencia institucional.<sup>21</sup> Todo ello implica la inoperatividad del principio de división de poderes y el establecimiento de la preeminencia del ejecutivo.

Aunado a un proceso de gobernabilidad siendo imprescindible para el Poder Ejecutivo la prioridad y la responsabilidad para llevarla a cabo, a lo largo de la historia de México, en nuestros días se torna el panorama político distinto a lo acontecido por los actores políticos durante la hegemonía del PRI, manifestándose en la preeminencia del ejecutivo.

---

<sup>20</sup> Queda en claro que los altos funcionarios del Comité Ejecutivo Nacional del PRI eran leales al Presidente de la República.

<sup>21</sup> El partido cumple con las funciones de legitimación, movilización de bases de apoyo, organización electoral y estructura organizacional a nivel nacional principalmente.

Actualmente se manifiesta ese proceso de “cambio” hegemónico de la siguiente manera:

El sistema de partido predominante no existe más. Tenemos un sistema tripartito de partidos políticos, lo que no quiere decir que existan únicamente tres partidos, sino que sólo tres tienen a nivel nacional, la posibilidad real de obtener la Presidencia de la República y un número importante de legisladores en el Congreso federal. Son tres partidos los que gobiernan entidades federativas y múltiples municipios, y entre los cuales existe una lucha real por la obtención del poder dentro del marco que señala la ley.

Este cambio se fortaleció con las elecciones federales de 1988, en las cuales las dos oposiciones más importantes crecieron: en la elección presidencial el PAN obtuvo el 17.07% de la votación y el FND el 30.8%; el PRI alcanzó el 50.36% de aquélla. En la Cámara de Diputados federal, el PRI logró contar con 260 legisladores, el PAN con 101 y la coalición de izquierda con 115.<sup>22</sup>

A partir de esa fecha, y especialmente en los últimos seis años, los avances electorales del PAN y del PRD han sido espectaculares y han conformado el actual sistema tripartito de partidos.

Sin embargo, esos tres grandes partidos políticos tienen actualmente -unos más, otros menos- graves problemas internos que son del dominio público y que se están ventilando de frente a la sociedad. Es decir, en estos momentos es muy difícil poder conocer cómo van a evolucionar dichos partidos, si habrán o no escisiones, si el PRI sabrá ser, como en todo sistema democrático en el cual se gana y se pierde,

---

<sup>22</sup> BECERRA, Ricardo; Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, México, Díaz Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni, 2001. p. 202. Cfr. *Party Dominance and the Logic of Electoral Design in Mexico's Transition to Democracy*, in Josep M. Colomer ed. *The Strategy of Institutional Change*, Journal of Theoretical Politics, 13, 3, 271-94. Molinar Horcasitas, Juan y Jeffrey A. Weldon. 2001. 'Reforming Electoral Systems in Mexico', in Matthew S. Shugart y Martin P. Wattenberg eds. *Mixed-Member Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.

un partido de oposición. Nuestro sistema de partidos aún se encuentra en evolución, ¿permanecerá como tripartito?, ¿evolucionará a un sistema bipartito o de más de tres? Este aspecto reviste una importancia que va a impactar a todo el sistema político y, claro está, al presidencial.

A comienzos del año 2000, el Presidente de la República ya no fue el jefe auténtico del PRI, como lo había sido durante décadas, en las cuales sus órdenes dentro del partido no eran discutidas sino puntualmente cumplidas. Hasta el final del último sexenio priísta, aquél designó y removió al presidente del PRI como a un miembro más de su gabinete,<sup>23</sup> le imponía al partido su visión -¿ideología?- del país, decía la última palabra sobre los candidatos a las gubernaturas y se reservaba el derecho de decidir con libertad un número importante de las candidaturas de los legisladores federales, quienes hasta 1987 tenían muy amplias posibilidades de ganar la elección, con lo cual el presidente de la república prácticamente los estaba designando para el cargo.

El Poder Ejecutivo se encuentra respecto de los partidos políticos en otro escenario, en virtud de que se ha transitado de un sistema hegemónico a uno pluripartidista. Una de las primeras consecuencias de este nuevo escenario consiste en la desaparición de las llamadas "facultades metaconstitucionales" del presidente respecto del aparato político; antes, como presidente del partido hegemónico decía la última palabra en la selección de diputados, senadores y la designación de los gobernadores de los estados, situación que ha variado de manera evidente. Destacan aquellas que otorgaban de facto al Presidente de la República la jefatura principal el partido en el gobierno (el PNR-PRM-PRI); la atribución para designar a su sucesor en la presidencia; las facultades de

---

<sup>23</sup> El presidente Ernesto Zedillo, durante su sexenio, designó a seis presidentes del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, todos personajes políticos cercanos a él. A esos presidentes salientes los ubicó en su gabinete, en un organismo paraestatal o en una embajada. Desde luego que tantos cambios en su presidencia debilitaron al PRI y le restaron continuidad a su estrategia política; parecía que el presidente de la república quería dejar claro, entre otros aspectos, que el presidente del PRI era uno más de sus subordinados -"empleados", en la terminología que era de su agrado-, sin importarles sus propias declaraciones de que había establecido con su partido una "sana distancia".

designación y remoción de los gobernadores de los Estados; y el control político de los poderes públicos, a través, principalmente, de la “aprobación” de las personas que integraban las legislaturas y la judicatura federal. Tales facultades metaconstitucionales le permitieron al Presidente en turno controlar no sólo al gobierno y a la administración pública y paraestatal, sino también a los poderes legislativo y judicial y a los gobiernos estatales.

Sin embargo, a partir del 2 de julio del año 2000, la rebelión interna dentro de ese partido impidió que el Presidente de la República cambiara una vez más a la presidenta del PRI, las críticas para él dentro de su partido fueron muy fuertes y los legisladores federales del PRI le mostraron su independencia. Si en una elección futura, el PRI ganara la Presidencia de la República, difícilmente el jefe de Estado volvería a ser el jefe de ese partido, y mucho menos con todas las facultades que detentó al respecto.

No se contempla posible que el actual Presidente de la República pueda tener respecto a su partido una posición parecida a aquella que usufructuaron los Presidentes de la República emanados del PRI. Al contrario, uno de los aspectos pendientes, y que los partidos políticos difícilmente podrán evadir, es el problema de su democracia interna y la desaparición de figuras como la de líder máximo, líder moral o líder real del partido.

El PRI ha estado configurado por sectores integrados por las grandes centrales obreras, campesinas y de profesionistas y, a través del partido, el presidente de la república tuvo un férreo control sobre aquéllos, y designaba a sus líderes como a cualquier otro colaborador, salvo al de la CTM por la gran fuerza política que éste poseía.

Estos controles se vinieron debilitando poco a poco. A principios de los años setenta surgieron movimientos sindicales independientes e inconformidades en las organizaciones agrarias. No obstante, el sistema corporativo ha continuado. ¿Cómo lo afectará la derrota del PRI del 2 de julio de 2000 y las inconformidades y disidencias presentes? Una cuestión que actualmente se plantea es la autonomía sindical y la elección directa de los líderes de esas organizaciones.

En este aspecto la situación ha cambiado; únicamente piénsese en la rebelión -aunque moderada- de la FSTSE (Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado), durante noviembre de 2000, con motivo del no-otorgamiento del bono sexenal. El presidente de la república fue muy claro de que aquél no se concedería, y ante el propio presidente comenzó la "insurrección" en la residencia oficial. El activismo y movilización de los trabajadores al servicio de la Federación obligaron a este último a entregar ese bono, aunque se le haya denominado "compensación".

Esto está cambiando, aunque hasta ahora no en forma notoria, pero puede afirmarse que, por los indicios que existen, este sector de los trabajadores al servicio del Estado federal puede ser uno de los que revistan mayores modificaciones en el futuro cercano o mediato.

Sin embargo, aunque el actual constituye un sindicalismo frágil, tanto el del sector privado como el del público, el presente gobierno podría tratar de cooptar a los dirigentes, para evitar que aquél se constituya en un sector de incertidumbre o ingobernabilidad, son situaciones que llegan a la instancia legislativa y es necesario procesarlas.

### **2.3 Relaciones ejecutivo-legislativo**

La imposición del Poder Ejecutivo hacia el Legislativo no fue un acontecimiento repentino. Ocurrió como un proceso paulatino y difícil y así se fue



desarrollando. Es claro que los principios de división de Poderes y los contrapesos establecidos en la Constitución no funcionaban cabalmente. Tal desigualdad se debió a diversas peculiaridades del sistema político mexicano y no necesariamente del régimen; esto es, 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 derivado en una gran disciplina. En el ámbito legislativo, los mecanismos de control partidista se basan en las siguientes condiciones:

- La no reelección inmediata legislativa.<sup>24</sup>
- El manejo centralizado de la selección de candidaturas.<sup>25</sup>
- Control casi absoluto sobre los procesos electorales,<sup>26</sup> y una proposición inexistente.

La Constitución de 1917 otorgó diversas atribuciones al Poder Ejecutivo que sustentaron legalmente su fortaleza. A saber: de iniciativa, de veto parcial y total de todas las legislaciones que no son facultad exclusiva de una de las cámaras; facultad de decreto, reglamentaria o regulatoria según lo señalado en el artículo

---

<sup>24</sup> Se implementó en 1933. En vísperas de una de tantas reelecciones de Porfirio Díaz, Francisco I. Madero, joven educado en Estados Unidos y en París, publicó un folleto "La sucesión presidencial", que influyó mucho en la opinión política. Los grupos hostiles al porfiriato lo presentaron como candidato suyo en abril de 1910. Fue presentado mientras Díaz era reelegido. Madero escapó de la cárcel y siguió conspirando desde Texas, enarbolando el lema "Sufragio efectivo, no-reelección" y desencadenó la primera gran revolución del siglo XX, para cambiar el rumbo y las bases de grandeza de nuestra Nación; que había sido el de Porfirio Díaz antes de llegar al poder. Al principio, sólo lo seguían unos cuantos amigos y campesinos y los guerrilleros Pancho Villa (cuyo verdadero nombre era Doroteo Arango) con sus nombres. En el mes de noviembre proclamó el Plan de San Luis, insistiendo en la necesidad del voto efectivo y hablando de reforma agraria por primera vez. Fue bien acogido en el norte del país y el 1ro. de diciembre, su nombramiento como presidente provisional se vio confirmado en Coahuila. **"No hay que olvidar que durante la presidencia de Abelardo L. Rodríguez en una reunión extraordinaria del Partido Nacional Revolucionario en San Luis Potosí el 20 de marzo de 1933, se introdujo la figura de la no-reelección inmediata para diputados y senadores" decide introducirlo para consolidación de su poder dentro del PNR el Jefe Máximo de la Revolución Mexicana: Plutarco Elías Calles".**

<sup>25</sup> Las candidaturas se decidían en el CEN del partido mediante listas cerradas y bloqueadas.

<sup>26</sup> EL organismo de supervisión de procesos electorales, La Comisión Federal Electoral, se encontraba totalmente dominado por el PRI desde su inicio. Esto fue cambiando paulatinamente (véase J, Molinar, op. cit.).

131; de nombramiento; de convocar a sesiones extraordinarias del Congreso con aprobación de la comisión permanente, entre otras.

Un considerable número de funciones legislativas tradicionalmente han sido realizadas por el ejecutivo. Weldon señala que: “la mayor parte de la legislación sustantiva de México desde 1917 ha sido en la forma de iniciativas presidenciales”.<sup>27</sup>

El papel del congreso en su propio ámbito de facultades era secundario, lo cual era un producto de las relaciones del poder. La ausencia de un Legislativo claramente activo se puede observar mediante diversos estudios que analizan el origen, los porcentajes de aprobación, las enmiendas y los vetos de las diversas iniciativas introducidas al Congreso. María Amparo Casar señala que: “ el Congreso ha delegado su autoridad de manera persistente a favor del Ejecutivo gracias a que éste ha sido capaz de penetrar en la función representativa del Congreso de tal manera que ha creado situaciones en las que resulta en el mejor interés de los legisladores actuar como sus aliados antes que como un contrapeso”.<sup>28</sup>

El papel práctico del Congreso de la Unión resultaba secundario y la asignación de recursos para su profesionalización innecesaria, esta ausencia de iniciativas no fue cosa menor; las facultades que la Constitución de 1917 otorgó al Poder Legislativo, aunque insuficientes, inútiles o mal reguladas en algunos casos, no son ningún desperdicio. Como en todo país donde existe división de poderes, el Legislativo tiene atribuciones de control sobre el Ejecutivo en el ámbito político, en el presupuestal y en el administrativo.

Sin embargo, históricamente, estas facultades se ejercieron únicamente a iniciativa e instrucción del Ejecutivo. Los cuatro presidentes posteriores al general

---

<sup>27</sup> WELDON, Jeffrey, *Executive-Legislative Relations in México in the 1990's*, presentada en la conferencia “Dilemmas of Change in Mexican Politics”, Center for U.S.-México Studies, California, 8-9 de Octubre de 1999, p. 235.

<sup>28</sup> CASAR AMPARO, María, *Executive-Legislative Relations: The Case of México*, doc. trab., núm. 84, CIDE, División de Estudios Políticos, México, 1999, p. 7.

Cárdenas (Ávila Camacho, Alemán, Ruiz Cortines y López Mateos), tuvieron todos como objeto principal de su administración el crecimiento económico; quisieron parecer revolucionarios frente al sector agrario y propiciaron flujos de inversiones hacia empresas nacionalizadas; pero, sobre todo, respetaron el sistema existente, no trataron de modificarlo.

Entre 1930 y 1970 las políticas macroeconómicas implementadas por los gobiernos en este periodo se tradujeron en un flujo estable de entradas de capital y propiciaron que el ahorro en vez de fugarse al exterior se gastara internamente. La baja tasa de inflación, producto de políticas fiscales y monetarias prudentes, y la ausencia de choques externos de gran magnitud, generaron en el sector financiero y empresarial la confianza para invertir en México. En este ambiente de confianza generalizada, la política de cambio fijo, con un dólar igual a 12.50 pesos desde 1954, era un tiempo creíble y viable.<sup>29</sup>

Además del prudente manejo de la macroeconomía, parte de la explicación de este fenómeno se encuentra también en el sistema corporativo. La estabilidad política interna y la fuerza corporativa del Estado permitieron la instauración sólida de la industrialización. La Confederación de Trabajadores de México (CTM), fue el muro de contención de las demandas obreras que permitió mantener salarios bajos durante la etapa de despegue.<sup>30</sup> El control corporativo explica también que la gente organizada en el campo no haya intentado seguir los aumentos en el nivel de vida de los sectores medios urbanos, que se financiaron, al igual que la industrialización, con los excedentes agrícolas.<sup>31</sup>

La fidelidad de los objetivos de la Revolución, tan importante para las bases legitimadoras del régimen en la época, se mantuvo ya que nunca hubo un

---

<sup>29</sup> LUSTIG, Nora, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, trad. E. Suárez, 2ª ed., FCE-El Colegio de México, México, 2002, p. 31.

<sup>30</sup> CORDERA, Rolando, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, FCE, México, 2000, pp. 77 y 97.

<sup>31</sup> BIZBERG, Ilan, *La crisis del corporativismo mexicano*, en *Foro Internacional*, vol. 30, num. 4 (120), abril-junio de 1990, p. 706.

compromiso explícito con un método único para conseguirlos. En este marco, las elecciones únicamente sirvieron para refrendar las decisiones tomadas de antemano, pues se pensaba que el camino hacia la modernidad podía verse afectado por una participación política libre y plural. La función de las elecciones era renovar simbólicamente el compromiso a largo plazo del régimen con la democracia.<sup>32</sup>

Por estas razones México se convirtió en el caso paradigmático de los sistemas de partido hegemónico. Al respecto Giovanni Sartori ha dicho que el PRI era un partido tan pragmático y tan inclusivo que se acercaba a un partido de amalgama y que podía ser moderadamente generoso con la presencia de la oposición en el Congreso por que este carecía de importancia.<sup>33</sup>

En suma, a pesar de que en el México posrevolucionario se realizaran ininterrumpidamente comicios para ocupar puestos de elección popular, la decisión última de quién se haría cargo de ellos se encontraba en un lugar distinto del la voluntad de los electores. Sin embargo, por el alto desempeño económico y la paz social que se consiguió por medio del sistema corporativo y el modelo de desarrollo estabilizador, fuera de algunos grupos minoritarios, la mayor parte de la población estuvo conforme con tolerar este tipo de situación. Se pensaba que por un nivel de vida aceptable, bien valía la pena sacrificar un poco de democracia electoral.

Fue esta combinación de elementos lo que tanto sorprendió a los politólogos de todo el mundo. Mientras que en el resto de los países de América Latina y de Europa se gastaban las más terribles dictaduras militares, en México, el sistema organizado alrededor de la figura Presidente de la República y del Partido

---

<sup>32</sup> Ídem.

<sup>33</sup> G. SARTORI, *Partidos...*, op. cit., pp. 282 y 283.

Revolucionario Institucional ofreció un saldo positivo para el país: la gobernabilidad social se tradujo en paz social y crecimiento económico. Pero como lo dice la sabiduría popular: “todo por servir se acaba y las cosas funcionan hasta que dejan de funcionar”. El corporativismo mexicano no ha sido la excepción. La rigidez y complejidad de sus acuerdos internos lo hicieron poco adaptable a los cambios que se gestarían en las arenas política y económica. La llamada tercera ola y la globalización produjeron cambios que el sistema no pudo absorber. Inicios del proceso de transición a la democracia.

#### **2.4 Oposición y reformas electorales**

A lo largo de mucho tiempo el Partido Acción Nacional (PAN - 1939), fue el opositor casi único del régimen. Esa consolidación se debió al establecimiento de estructuras partidistas regionales que le permitían seguir políticas de enfoque local. Dicho ámbito se convirtió en su estrategia principal, debido a que las posibilidades de éxito eran mayores que las de un enfoque presidencial y durante muchos años, también federal. Con el objeto de afianzar al PAN como alternativa viable para un porcentaje significativo del electorado nacional<sup>34</sup> se promovió la implementación de reformas electorales que pueden considerarse como el marco institucional que favoreció la detonación hacia una transición democrática.

Hacia el año de 1963 se dio la primera de estas reformas cuando 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 Congreso: lo que se conoce como diputados de partido. Antes de esto el Congreso mexicano era prácticamente priísta, ya que la presencia de la oposición resultaba irrisoria. A partir del establecimiento de la nueva ley electoral la

---

<sup>34</sup> Sobre todo las clases medias, empresariales y de derecha.

oposición logró una alza considerable en el número de curules en la Cámara Baja y el PAN, por sí sólo, alcanzó una cantidad de diputados similar a la que había obtenido en las últimas cuatro legislaturas.<sup>35</sup> Desde entonces la participación de la oposición ha ido en aumento.

Si bien se ha argumentado que la reforma constitucional de 1963 fue una estrategia del régimen para recuperar la legitimidad democrática desgastada, silenciosamente fue también el inicio del cambio que debilitaría la disciplina partidista. A partir de esta reforma “desaparecen los casos de distritos con elecciones sin opción (un sólo candidato), y se reduce de manera considerable el número de distritos de competencia bipartidista”.<sup>36</sup> Dicha reforma incentivaba la creación de partidos políticos, ya que premiaba a los que presentaran candidatos en el mayor número de distritos, fomentando así la construcción de aparatos organizativos a nivel nacional. Estos aparatos posteriormente se convertirían en una opción viable para los aspirantes del PRI que decidieran escindirse.

Al paso del tiempo se manifestó la reforma de 1973, que únicamente disminuyó el umbral necesario para acceder a la distribución de diputados de partido y aumentó su número máximo de 20 a 25. Sin embargo, su objetivo de incorporación y legitimación del régimen, no se cumplió por que estaba dirigida a los partidos que ya funcionaban dentro del sistema. Por lo tanto, el proceso de desgaste de la legitimidad democrática a que apelaba el partido hegemónico avanzó y llegó a su clímax cuando en 1976 las elecciones presidenciales tuvieron un sólo candidato: el PAN sufrió una crisis interna y no presentó un contendiente. López Portillo pactó, entonces, una mayor apertura del sistema político, que resultaba inevitable y ciertamente impostergable: la ley de Organizaciones políticas y Procedimientos Electorales. La LOPPE, como popularmente se le conoce, cambió

---

<sup>35</sup> J. Molinar, *op. cit.*, p. 66.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 70.

la manera en que se repartían los asientos parlamentarios: de un sistema de mayoría relativa se pasó a un mixto que incorporó principios de representación proporcional: la presencia de la oposición aumentó en alrededor de diez puntos porcentuales a partir de la LOPPE y no volvió a descender.

El compromiso del régimen con la participación institucional, una manera de desalentar a la guerrilla cuya presencia en estos años comenzaba a hacerse notoria, fue una de las decisiones más importantes en el camino hacia la apertura democrática. La reforma electoral impulsada por el Presidente López Portillo ofreció la garantías de respeto al voto a los partidos opositores. Todos los partidos participantes en las elecciones pudieron designar representantes en el comité supervisor instalado en cada lugar de votación y se les concedió acceso a los resultados electorales.

Solo a partir de la visión política que el Ejecutivo Federal mostró en aquellos años y de la oportunidad de la reforma se pudo contener el enorme potencial de inestabilidad que hubiera terminado por desviar la ruta de México hacia la democracia. La incorporación de fuerzas políticas e ideológicas a la participación institucional amplió la capacidad representativa del régimen y mostró una sensibilidad política hacia los cambios que se llevaban a efecto en la sociedad.

En 1977, se modificaron 17 artículos de la Constitución con alteraciones que en su conjunto denominó "Reforma Política". Esta reforma fue importante porque persiguió fortalecer el proceso de democratización del país, la participación política institucionalizada de fuerzas políticas que se habían mantenido al margen del sistema y el fortalecimiento del poder Legislativo. De cierto modo se intentó que el sistema político mexicano pudiera seguir operando y no fuera a ser desbordado por no poderle dar cauce a los problemas del país.

Ya para el año de 1986 se introdujo por primera vez una cláusula de gobernabilidad en las fórmulas electorales, con el propósito de garantizar una sobre-representación que permitiera mantener la mayoría absoluta de la Cámara Baja. Esto dió lugar a que en 1988 únicamente se perdiese la facultad de reformar la Constitución sin necesidad de un acuerdo con la oposición.

La reforma electoral de 1989-1990 (A través de esta reforma se adicionaron los artículos 5; 35 fracción III; 36, fracción I; 41, 54, 60 y 73, fracción VI, base 3a) de la Constitución de 1917. La legislación secundaria se modificó a través de la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el que fue publicado en el Diario Oficial el 15 de agosto de 1990. Igualmente se adicionó el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia federal con el título vigésimo cuarto. En el Diario Oficial del 3 de enero de 1991, fue publicado el párrafo 1, del artículo 13 del código, y se adicionó con un nuevo inciso, el c), el artículo 15, párrafo 1; se reformó el artículo 127, párrafo 1, y se adicionó el artículo 366 con un inciso c). El Diario Oficial publicó el 6 de febrero de 1991 una fe de erratas al código), realizada con posterioridad a una de las elecciones más competidas en la historia reciente de México y con el trasfondo de una severa crisis de legitimidad y estabilidad, comprendió los siguientes rubros<sup>37</sup>:

Creación del Instituto Federal Electoral (IFE). Las reformas dieron lugar al establecimiento del IFE el 11 de octubre de 1990. En el artículo 41 constitucional reformado se precisó la naturaleza de la función electoral, se determinó que la organización de las elecciones sería una función del Estado que se ejercería por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones. A diferencia

---

<sup>37</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Reflexiones sobre las Reformas Nacionales en materia Electoral: 1994*, Biblioteca Jorge Carpizo, México, 1994.



de los organismos precedentes que sólo funcionaban en los procesos electorales, el IFE se constituyó como una institución permanente. El órgano superior del IFE se denominó Consejo General, y se integró con consejeros de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, consejeros magistrados y representantes de los partidos políticos en proporción a su fuerza electoral. El instituto asumió de manera integral la responsabilidad de organizar las elecciones federales, a través de funciones, tales como las relativas a la integración, actualización y depuración del padrón electoral; los derechos y prerrogativas de los partidos políticos; la preparación y desarrollo de la jornada electoral; el cómputo de resultados y otorgamiento de constancias; así como la capacitación y educación cívica electoral. Asimismo, se fijaron los fundamentos para la profesionalización del personal encargado de prestar el servicio público electoral.

Se determinaron como principios rectores en el ejercicio de la función electoral, los de: legalidad, imparcialidad, objetividad y certeza. El de legalidad para que se observaran escrupulosamente los mandatos constitucionales y secundarios; el de imparcialidad para que en la realización de las actividades electorales, los integrantes de los institutos electorales brindaran trato igual a los distintos partidos políticos y a los candidatos, excluyendo privilegios; en general, conduciéndose con desinterés en el marco de la competencia electoral. El de objetividad para implicar un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, con la obligación de interpretar y asumir los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales; además, el de certeza para que los procedimientos fueran completamente verificables, fidedignos y confiables, de tal modo que se ofreciera certidumbre, seguridad y garantías a los ciudadanos y partidos sobre la actuación honesta de la autoridad electoral y sus servidores.

Mantenimiento de la cláusula de gobernabilidad. Una de las cuestiones más criticables de la reforma fue el mantenimiento de la llamada cláusula de gobernabilidad, introducida en 1986.

En efecto, el artículo 54 de la Constitución estableció que ningún partido político podía contar con más de 350 diputados electos mediante los dos principios, el de mayoría y el de representación proporcional, para garantizar cuando menos el 30% de las curules a la oposición, sin embargo, si algún partido político obtenía el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional emitida, le sería otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la cámara, asignándosele también dos diputaciones adicionales de representación proporcional por cada 1% de votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60%. Dicha cláusula era aplicable también a la Asamblea del Distrito Federal, según el artículo 73 fracción VI base 3a) de la Constitución. La intención de la cláusula era obvia: sobrerrepresentar al partido mayoritario para que pudiera gobernar, pero al hacerlo, se afecta evidentemente el derecho del voto y los principios democráticos.

Matización de la auto-calificación electoral. Se conservó el sistema de la auto-calificación por los órganos legislativos, y se redujo en relación a 1986 el número de miembros para integrar el Colegio Electoral en la Cámara de Diputados, tal como se había regulado en 1977. Se estableció la posibilidad de que el Tribunal Federal Electoral pudiera nulificar alguna elección, aunque dicha resolución -y esto resultaba muy cuestionable en cuanto al carácter jurisdiccional de sus resoluciones así como a su independencia- podía ser revisada por los Colegios Electorales mediante el voto de las 2/3 partes de sus miembros presentes (artículos 41, 60 y 74, fracción I, de la Constitución).

La reforma innovó en la materia contencioso electoral. (Un buen estudio sobre el contencioso y proceso electoral según la reforma de 1990, puede verse en Lara Sáenz, Leoncio, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, UNAM, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, número 3, 1992). Las mejoras consistieron en: ampliación de los medios de impugnación para otorgar definitividad a cada etapa del proceso electoral; desconcentración del Tribunal Federal Electoral que desde entonces funciona en pleno y en salas; y creación de la figura del juez instructor.

Reformas electorales de 1994. La reforma fue motivada por la presión que ejercía la cercanía de las elecciones presidenciales de 1994, y por los acontecimientos que se vivieron en México a principios de ese año -el conflicto armado en Chiapas- que sacudieron la estabilidad política del país. El antecedente de la reforma fue un importante pacto político que por primera vez incluyó al PRD en su elaboración y firma. Este convenio se denominó "Acuerdo Para la Paz, la Justicia y la Democracia", aceptado por ocho de los nueve partidos. Su propósito fue el de proporcionar condiciones de estabilidad, de limpieza y equidad electorales, así como preparar la reforma electoral. Los puntos del acuerdo fueron<sup>38</sup>: 1) imparcialidad de las autoridades electorales, eligiendo para cada uno de los niveles a ciudadanos aptos, imparciales y honestos; 2) plena confiabilidad del padrón electoral; 3) garantías de equidad para el acceso de los partidos a los medios de comunicación; 4) evitar el uso ilegal de fondos y recursos del gobierno en apoyo a algún partido político; 5) realizar una revisión de las finanzas de los partidos políticos una vez que las campañas electorales hayan concluido, a fin de introducir ajustes, si es necesario; 6) revisión de las reformas más recientes al Código Penal que podrían conducir a restricciones de algunos derechos políticos fundamentales; 7) explorar, conjuntamente con la Procuraduría General de la República, la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos en

---

<sup>38</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Reflexiones sobre las Reformas...*, op.cit., pág. 54.

materia electoral; y, 8) convocar a un periodo extraordinario de sesiones del congreso para la aprobación de estas reformas, por todos los partidos políticos en caso de ser necesario.

Los aspectos más relevantes de la reforma fueron (Para el análisis de las reformas de 1994 y de las del sexenio 1988-1994, véase la obra colectiva: Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral, con trabajos de: Rabasa Gamboa, Emilio, Barquín Álvarez, Manuel, Moctezuma Barragán, Javier, y Cárdenas Gracia, Jaime, publicada en México, UNAM, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, número 14, 1994):

a) Autonomía y ciudadanización del Instituto Federal Electoral (IFE). La reforma al artículo 41 de la Constitución determinó que el órgano superior de dirección del IFE se integrará por consejeros y consejeros ciudadanos designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes de los partidos políticos. A diferencia de la reforma de 1990, la de 1994 al incorporar la figura del consejero ciudadano, ciudadaniza la organización de las elecciones y confiere a los partidos políticos voz pero no voto en la toma de las decisiones. El Consejo General se integra por once miembros, de los cuales el presidente-secretario de Gobernación pierde el voto de calidad que hasta antes tuvo; existen cuatro representantes del Poder Legislativo que representan a ambas cámaras, tanto a su mayoría como a su primera minoría; y seis consejeros ciudadanos nombrados ya no a propuesta del Ejecutivo Federal, sino de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y aprobados por dos terceras partes de los miembros de esa cámara. Los seis votos de los consejeros ciudadanos resultan mayoría frente al resto de los representantes. A los consejeros ciudadanos, se les exigen requisitos, establecidos en el artículo 76 del Código Federal de Procedimientos Electorales que posibilitan su imparcialidad, capacidad, aptitud y honestidad, así como su independencia del gobierno y de los partidos. La figura de consejero ciudadano se reprodujo en los 32 consejos locales y en los 300 distritales.

**b)** Se introduce como principio rector de la organización electoral el de independencia.

**c)** El párrafo decimoséptimo del artículo 41 de la Constitución elimina el procedimiento de insaculación para la designación del Tribunal Federal Electoral. En efecto, se establece que los magistrados del Tribunal Federal Electoral serán nombrados a propuesta del Ejecutivo Federal y con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados. Sin embargo se sigue manteniendo la intervención del Ejecutivo en su designación. Desde nuestro punto de vista deben buscarse mecanismos de designación que prescindan de la intervención del presidente. Ello debe ir acompañado de una importante reforma para profesionalizar estos órganos jurisdiccionales.

**d)** Observación electoral nacional y extranjera. La reforma electoral de 1993 contempló la institución de observador electoral nacional, y durante 1994 las normas secundarias que regulan esa figura se aplicaron por primera vez. En dicho año se introdujo por primera vez en nuestro derecho positivo la posibilidad de que el Consejo General de IFE invitara a visitantes extranjeros para conocer las modalidades y desarrollo del proceso electoral, mediante reforma el artículo 82.2 del COFIPE.

**e)** De acuerdo al pacto político de 27 de enero de 1994, y a la reforma electoral, se creó una Fiscalía Especial para Delitos Electorales buscando que la titularidad de la misma recayera en un jurista de reconocida honestidad, capacidad y valentía. Para acentuar el propósito de sancionar a los infractores electorales, el viernes 25 de marzo de 1994 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, distintas reformas y adiciones al Título Vigésimo Cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.

**f)** Entre las consecuencias de la reforma deben destacarse distintas medidas de tipo político y jurídico que se aprobaron para permitir condiciones más transparentes y equitativas con vistas a las elecciones del 21 de agosto (Ver el mensaje de Jorge

Carpizo, presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, pronunciado el 3 de junio de 1994, y que puede consultarse en las publicaciones del IFE de 1994):

1. Disminución en cinco veces a los topes de los gastos de las campañas electorales de los candidatos a la presidencia de la república. 2. Establecimiento de una auditoria externa al padrón electoral, a las listas nominales de electores y a las credenciales para votar. Asimismo, se integró un consejo técnico para supervisar la confiabilidad de la auditoria externa.
3. Aplicación de la doble insaculación o sorteo para seleccionar a los ciudadanos que integraron las casillas electorales.
4. Se acordó que los listados nominales de electores serían integrados mensualmente a los partidos en cintas magnéticas, y en los centros regionales de cómputo se podrían realizar consultas a la base de imágenes.
5. Se convino la aplicación de varios programas referentes a la dirección ejecutiva del Registro Federal de Electores. Éstos fueron: programa de modificación de situación ciudadana con información externa, programa de detección de duplicados y programa de identificación de inconsistencias cartográficas.
6. En materia de medios de comunicación electrónica se incrementó en 180% respecto del otorgado en 1991, el tiempo gratuito a que tienen derecho los partidos en radio y televisión. Asimismo, con cargo al presupuesto del IFE, se puso a disposición de los partidos tiempo adicional en radio para la transmisión de promocionales diarios. Asimismo se negoció con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión la aplicación del criterio comercial generalmente aceptado para que, sin costo adicional, por cada promocional pagado por el IFE los partidos se beneficiaran de un promocional adicional, por lo que el número total se elevó a 116 mensajes diarios, en las estaciones de radio que mejor convengan a cada partido.

7. Se aprobaron lineamientos generales (mínimo código ético) aplicables a los noticieros de radio y televisión. Los lineamientos se entendieron como sugerencias y no restricciones o limitaciones a la libertad de expresión.
8. Las boletas electorales fueron adheridas a un talón con folio, se ordenó la instalación de mamparas en todas las casillas, y el día de la elección se utilizó un líquido indeleble generado por científicos del Instituto Politécnico Nacional. Una cuestión que se acordó antes de la elección y que posteriormente produjo muchas inconformidades fue la convención que limitó el número y disponibilidad de boletas en las casillas extraordinarias y especiales.
9. Se pactó suspender durante los diez días previos a la fecha de la elección la propaganda partidista pagada en los medios de comunicación, con excepción a lo relativo a los cierres de campaña. En cuanto a los tiempos oficiales se cumplió con la disposición legal que obliga suspender toda actividad proselitista tres días antes de la fecha de la elección.
10. Se acordó la suspensión de toda publicidad de los programas Procampo y Pronasol durante un lapso de veinte días previos a la elección.
11. Se establecieron distintas medidas para evitar que los recursos estatales se utilizaran de manera ilegal para apoyar a cualquier partido o candidato. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación realizó distintas campañas para asegurar la separación entre partidos y gobierno.
12. Se revisó la idoneidad de los funcionarios electorales y de los consejeros ciudadanos en las distintas instancias del IFE. Por consenso de los partidos se sustituyeron 247 vocales y también se acordó el relevo de 170 consejeros ciudadanos.
13. Se pactó que los paquetes electorales fueran destruidos seis meses después del día de la elección.

Las elecciones del 21 de agosto, como es bien sabido, favorecieron al PRI, en las presidenciales, igualmente este partido obtuvo 300 diputados federales, y más que la mayoría en la Cámara de Senadores. Las elecciones en términos generales, y

salvo ciertas irregularidades persistentes en la cultura electoral nacional, fueron consideradas limpias por la mayoría de las organizaciones de observadores nacionales, así como por los visitantes extranjeros. El cuestionamiento mayor al sistema electoral mexicano reside ahora en la equidad de las elecciones, es decir, cómo lograr la separación del PRI y del gobierno, cómo lograr un sistema de medios de comunicación más plural, cómo lograr que los recursos del Estado no sirvan para apoyar al PRI, cómo reducir los costos de las campañas electorales, y cómo construir reglas que flexibilicen la formación de las coaliciones.

Todas estas reformas electorales van impactando en la conformación del Congreso, fundamentalmente, en la Cámara de Diputados. Esta revisión que tiene su parte aguas en 1997 con la LOPPE, por primera vez se abre un espacio a la oposición que en el transcurrir del tiempo constituyó un primer paso para ir transitando de un régimen presidencialista y autoritario, a una presidencia acotada, donde el Congreso asuma sus facultades constitucionales.

## **2.5 Las tendencias electorales desde el autoritarismo hasta la transición**

### **2.5.1 Una perspectiva global: elecciones 1961-2000**

Al pie de cada uno de los tres periodos (autoritarismo, liberalización, democratización: Cuadro 1) se agregó el promedio respectivo de cada variable electoral. A nivel nacional, el PRI obtuvo 82 puntos porcentuales de promedio durante los años del autoritarismo; no obstante, a lo largo de esos quince años retrocedió diez puntos, pues paso de 90% en 1961 u 80% en 1976. En el periodo de liberalización política, el PRI promedió 61%, pero cabe apuntar dos cosas: que tan sólo entre 1976 y 1979, en el momento bisagra del inicio de la reforma política, perdió diez puntos y, además, mientras que al inicio de este periodo (1979) obtuvo 70%, hacia el final (1994) descendió a 50%. En la fase de democratización electoral, después de un retroceso de diez puntos en el trienio bisagra (1994-1997), entre los dos periodos, el PRI estabilizó su votación en 38-39 puntos.



Se aprecia, pues, que hay una caída tendencial de largo plazo que es más acentuada por los efectos de la reformas institucionales introducidas en cada cambio de etapa política (los trienios bisagra). De alguna manera, hasta 1994, la gran incógnita en las elecciones podría resumirse en saber cuál iba a ser la votación del PRI respecto al conjunto de la oposición. En 1994, al “empatar” el PRI y el conjunto de la oposición, cambiaron los términos de la incógnita; en consecuencia, entre 1997 y 2000, la cuestión realmente importante pasó a ser la forma en como la votación opositora se repartiría entre el PAN y el PRD, puesto que la votación del PRI fue ya prácticamente la misma.

<b>Cuadro 1</b>			
<b>Votación nacional del PRI y del conjunto de los demás partidos, 1961-2000 (datos en porcentajes)</b>			
Votación nacional*			
	Año	PRI	Oposición
Periodo del autoritarismo	1961	90	10
	1964	86	14
	1967	83	17
	1970	80	20
	1973	70	30
	1976	80	20
	Promedio	82	19
Periodo de Transición	Fase de liberación		
	1979	70	30
	1982	69	31
	1985	65	35
	1988	51	49
	1991	61	39
	1994	50	50
Promedio	61	39	
Fase de democratización			
1997	39	61	
2000	38	62	
Promedio	38	62	

Fuentes: cálculos a partir de los datos de la CFE y del IFE.

\*Porcentaje nacional agregado.

\*\* De 1961 a 1976, porcentajes nacionales agregados; de 1979 a 1982, promedios distritales.

\*\*\* La clasificación: periodo del autoritarismo; periodo de transición y en su fase de liberación y en su fase de democratización la establece: La hemeroteca Científica en Ciencias Sociales, por redacción e investigación de Pacheco, Méndez, Guadalupe. “Elecciones y transición democrática en México”, el Cotidiano, marzo-abril, año/vol. 19, número 124, México, 2005, pp. 104-109.

## 2.5.2 Las tendencias electorales en la fase de cambio

Para analizar la evolución de la porción relativa de votos obtenida por cada partido a nivel agregado nacional, se ha incluido, (Cuadro 2) los datos de 1979 a 2003, para contrastar mejor el paso de un sistema de partido hegemónico a una situación caracterizada por los constantes cambios en el formato del sistema de partidos y por una creciente competitividad. Así, se constata que, en 1988, a pesar de que las importantes alteraciones del conteo de votos dificultan el análisis, las evidencias apuntan hacia una situación de bipartidismo entre el PRI y la coalición FDN<sup>39</sup>, en 1991, la recuperación del PRI impone otra vez un formato de partido hegemónico; en 1994, el sistema evoluciona hacia un bipartidismo débil o encierres entre el PRI y el PAN que, en 1997, se transforma en un tripartidismo incipiente debido al crecimiento del PRD, para luego desembocar en un bipartidismo muy competitivo entre el PAN y el PRI en 2000 y 2003. Estos cambios se orientaron hacia una mayor competitividad del sistema partidario, como lo muestra la disminución sistemática de la diferencia que separa el voto relativo del partido en primer lugar con la del partido en segundo lugar, con la excepción de 1991.

Si se comparan en conjunto los resultados electorales relativos antes de 1996 con los posteriores a ese año, destaca, como en el primer periodo, que el PAN se sitúa en un rango entre 18 y 26% de la votación y la del PRI entre 50 y 61%, mientras que, en el segundo momento, el PAN gira entre 39 y 32% y el PRI, muy constantemente entre 38-39%; esto se refleja en el diferencial entre el primer y el segundo partido, en el segundo periodo indica un nivel de competitividad mayor que en el primero.

---

<sup>39</sup> SÁNCHEZ, Arturo, *Elecciones a debate: 1988. Las actas electorales perdidas*, Diana, México, 1994, pp. 18-35.

En el caso del PRD, sobresalen sus buenos resultados en 1997, pero en general parece mostrar una tendencia a situarse entre 17-19% de la votación. Por lo que se refiere a los otros partidos, su porción de votos decae notablemente en 2000, pero registra una buena recuperación en 2003. La tasa de participación, como era esperable, es más elevada en los años de elección presidencial que en los que ocurren elecciones intermedias, si bien el nivel de 1997 es sensiblemente bajo.

Desde el punto de vista de los sufragios absolutos obtenidos, en el caso del PAN, sobresalen los 14 millones del 2000 en comparación con los casi constantes 8 millones que obtienen los demás años; en el caso del PRI, la suma de sus votos oscila más y el nivel más bajo ocurre en 2003, a pesar de su alianza con el PVEM en una porción de los distritos. Los otros partidos registraron su nivel más bajo en 2000. La votación de 2003 es menor a la de 1997 por casi dos millones de electores a pesar del crecimiento de la lista nominal.

En los cuadros se puede observar como se han ido configurando las distintas fuerzas políticas, en la instancia Congressional, del autoritarismo hasta la apertura y de ésta, a la transición, esperando una nueva reforma electoral para ajustarla a la nueva realidad política de México.

**Cuadro 2**  
**Elecciones federales (1979-2003)**  
**Elección de diputados federales de mayoría relativa**

Cifras absolutas							
AÑOS	PAN*	PRI	FND/PRD*	Otros	Vot. Vál.	Vot.Total	Electores**
1979	1,487,558	9,611,373		1,877,184	12,976,115	13,782,568	27,937,237
1982	3,691,200	14,591,026		2,769,798	21,052,024	21,064,526	31,526,386
1985	2,769,545	11,565,722		2,648,159	16,983,426	17,820,100	35,196,525
1988	3,244,887	9,227,008	5,252,649	329,498	18,054,042	18,054,621	38,074,926
1991	4,042,316	14,051,349	1,900,750	2,878,017	22,872,432	24,032,482	36,695,320
1994	8,664,384	16,851,082	5,590,391	2,460,053	33,565,910	34,686,916	45,729,057
1997	7,696,197	11,311,963	7,436,466	2,527,523	28,972,149	29,771,911	52,277,604
2000	14,227,340	13,734,140	6,954,016	1,431,153	36,346,949	37,212,579	58,782,737
2003****	2,273,012	9,878,787	4,734,612	3,090,263	25,976,674	26,880,035	64,714,455
Cifras relativas ***							
	PAN*	PRI	FND/PRD*	Otros	Dif. 1 - 2	Particip.	Sist. de partidos
1979	10.70%	69.20%		13.50%	58.50%	49.30%	Partido hegemónico
1982	17.50%	69.30%		13.20%	51.80%	66.80%	Partido hegemónico
1985	16.30%	68.10%		15.60%	51.80%	50.60%	Partido hegemónico
1988	18.00%	51.10%	29.10%	1.80%	22.00%	47.40%	Bipartidismo (?)
1991	17.70%	61.40%	8.30%	12.60%	43.80%	65.50%	Partido hegemónico
1994	25.80%	50.20%	16.70%	7.30%	24.40%	75.90%	Bipartidismo débil
1997	26.60%	39.00%	25.70%	8.70%	12.50%	56.90%	Tripartidismo incipiente
2000	39.10%	37.80%	19.10%	3.90%	1.30%	63.30%	Bipartidismo competitivo
2003	31.80%	38.00%	18.20%	11.90%	6.20%	41.50%	Bipartidismo competitivo

Fuentes: las cifras absolutas corresponden a los cómputos distritales de la CFE de 1979 a 1988 y a los del IFE de 1991 a 2003

\* Alianza por el Cambio y Alianza por México respectivamente en la elección de 2000. De 1988 a 1997, sólo se incluye la votación en favor del PAN o del PRD. El PRD no existía en 1982 y 1985; en 1988, una coalición de partidos menores y de la corriente salida del PRI formó el Frente Democrático Nacional y apoyó la candidatura del ex-prísta Cárdenas.

\*\* Padrón de 1979 a 1988 y lista nominal de 1991 a 2003.

\*\*\* Los porcentajes de los partidos se calcularon respecto a la votación válida; las tasas de participación se refieren a la votación total emitida respecto a la lista nominal.

\*\*\*\* En 2003, se sumaron en la votación del PRI, los votos del PRI sólo y los de la alianza PRI-PVEM en los distritos donde se coaligaron.

Donde no hubo coalición, los votos del partido verde se sumaron al rubro de otros partidos.

Cuadro elaborado por redacción e investigación de PACHECO MÉNDEZ, GUADALUPE. "Elecciones y transición democrática en México", el Cotidiano, marzo-abril, año/vol. 19, número 124, México, 2005, pp. 104-109. \*

## CAPÍTULO III. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL CONGRESO EN MÉXICO

### 3.1. La ley orgánica de 1999 del Congreso General

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos tiene como propósito “instituir, delimitar y transparentar los mecanismos de definición de la Agenda Legislativa y de la participación ciudadana en el proceso de evaluación y enriquecimiento de las iniciativas en el seno de las comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República”.

A partir de la reforma de 1994 a la Ley Orgánica del Congreso, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, integrada por los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios, designa que diputados formarán las diferentes Comisiones de trabajo y Comités. Asimismo, propone a la Cámara la designación del Oficial Mayor y el Tesorero, así como proponer el proyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados.

Posteriormente durante el periodo de ejercicio de la LVII Legislatura (1997-2000) se dictaminaron 13 iniciativas para reformar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de adaptarla a las circunstancias del desarrollo político del país.

Con motivo de esas acciones se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999 el decreto de expedición de la nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión, dividida en 5 títulos y que contempla modificaciones a las normas que regulan las actividades del Pleno y de los órganos y servicios de carácter técnico y administrativo que son indispensables para el cumplimiento de sus funciones constitucionales.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dentro de los Miembros más conocidos por su trayectoria política que formaron parte de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de ese mismo año: diputados Mauricio Rosell Abitia, Bernardo Bátiz Vázquez, Santiago Creel Miranda, Pablo Gómez Álvarez, Demetrio Sodi, entre otros.

El artículo 70 constitucional, en su párrafo segundo al cuarto, establece:

Artículo 70.

El Congreso expedirá la ley que regula su estructura y funcionamiento internos. La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su filiación de partido, a efecto de garantizar libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Sin lugar a dudas esta Ley que rige el Congreso Mexicano es vital, ya que en ella se fija el procedimiento para la creación y reforma del cuerpo legislativo, la instalación de cada legislatura y su funcionamiento interno, así como la creación de cada uno de los órganos que la componen y en donde por supuesto se incluye a aquél encargado de la función de gobernar la asamblea.

De otro modo la Ley Orgánica no es el único cuerpo normativo que rige la función del Congreso. El Reglamento para el Gobierno Interior y los acuerdos parlamentarios son de igual importancia. La relación jerárquica entre estos cuerpos normativos y la amplitud de cada uno de ellos es tema abierto a debate. Sin embargo respecto de los acuerdos parlamentarios que rebasan los límites de las leyes orgánicas o los reglamentos nos dice Silvano Tossi:

En efecto o la decisión de la asamblea se refiere a una hipótesis no disciplinada por el reglamento, y entonces –siempre que no lesione los derechos de las minorías- esa vale legítimamente por lo que es: una deliberación de la mayoría en materia procedimental, idónea o no para “hacer precedente” pero, en todo caso, si la pretensión de oponerse como norma; o bien la decisión de la asamblea pretendería derogar el derecho parlamentario escrito, pero entonces sería una violación del reglamento, así se estaría en presencia de un ilícito [...]²

---

² SILVANO TOSI, *Derecho parlamentario*, trad. M. González, Porrúa-Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1996, pp. 78, 79.

Así, tanto en la Ley Orgánica como en el Reglamento se fijan las reglas del funcionamiento del Poder Legislativo, lo cual no implica que sean los únicos ordenamientos a partir de los cuales pueda normarse la vida parlamentaria; los acuerdos entre sus miembros pueden complementarlos. De lo cual surgiría la pregunta siguiente: ¿el reglamento puede ser modificado en cualquier momento por la legislatura en funciones independientemente de la otra cámara?; otra incógnita sería: ¿puede un acuerdo parlamentario modificar una norma del reglamento?

Por lo que respecta a la jerarquía de los acuerdos parlamentarios, por una parte, se sostiene<sup>3</sup> que su existencia no deja sin efectos las disposiciones contenidas en la Ley o el reglamento sino que se suspende la aplicación de algunos de los preceptos ante determinadas situaciones. Esta flexibilidad encuentra su fundamento en la facultad de autorregulación de la asamblea. Sin embargo, cuando los acuerdos parlamentarios contravienen lo establecido en las normas vigentes surge otra perspectiva. Tratándose de una disposición auxiliar, no es el medio idóneo para modificar la regulación de la vida parlamentaria. Por otra parte, puede que aquellos acuerdos parlamentarios que han sido aprobados por el pleno tienen la misma jerarquía que el reglamento, ya que el artículo 77 fracción tercera de la Constitución autoriza a cada Cámara, sin intervención de la otra, a nombrar a los empleados de sus secretarías y a hacer el reglamento interior de la misma.

Entonces y dado que el reglamento aún vigente proviene de 1934 y fue expedido por ambas cámaras, ya no es tan clara la situación de preeminencia legal; en todo caso aquellos acuerdos que no sean votados por el pleno no adquieren tal calidad y no pueden ir más allá del reglamento. Entonces por la ausencia de una normatividad clara que establezca la jerarquía entre la Ley Orgánica, el reglamento

---

<sup>3</sup> ROSELL, Mauricio, *Congreso y Gobernabilidad en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 210.

y los acuerdos parlamentarios, los arreglos que de este modo se logren llevarán a cuentas la duda sobre si se trata de una manera de ajustar la normatividad a la dinámica de la vida parlamentaria o por simple ilícito como lo dice el Maestro Silvano Tossi.

Por lo tanto del artículo 70 se desprende el carácter excepcional que reviste la Ley Orgánica. A diferencia de otras leyes, la Ley Orgánica del Congreso no requiere la promulgación del Presidente de la República, quien está facultado para vetarla. Su fundamento de validez se encuentra en la propia Constitución y no en la colaboración de los poderes constituidos. Se trata de una auto-prescripción del Poder Legislativo, debido a que los ámbitos espacial y personal de validez de la norma son: el Congreso y los miembros que lo integran, el propio emisor es el destinatario de su mandato.<sup>4</sup>

Por la importancia que este ordenamiento tiene en el proceso de formación de leyes y dentro del sistema político mexicano en general, después de su descripción y antes de iniciar su análisis, es conveniente explicar las bases conceptuales sobre las que éste se desarrollará, aclarando así por qué se hace énfasis en algunos puntos soslayando otros, todavía más allá de la simple descripción de los preceptos legales aplicables.

## **3.2 Cámara de Diputados y Senadores**

### **3.2.1 Integración**

El Congreso General o Congreso de la Unión son denominaciones que le asigna el derecho positivo mexicano a la institución representativa, mejor conocida en la dogmática como Poder Legislativo y así consagrado en la Constitución.<sup>5</sup> Se divide en dos Cámaras: la de Diputados<sup>6</sup> y la de Senadores<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Ibidem, p. 211.

<sup>5</sup> En términos de doctrina constitucional, la norma suprema fundamental se estudia a partir de las aportaciones de Montesquieu, de la declaración de independencia de los Estados Unidos de Norteamérica de 1776, de la Declaración de los



La Cámara de Diputados funciona en Pleno y en Comisiones. El Pleno es el órgano más importante de la Cámara, puesto que se compone de la totalidad de los diputados y en él se establecen los debates y votaciones. Las Comisiones en cambio se componen de grupos reducidos de diputados y son respuesta operativa y eficaz a la necesidad que tienen los diputados de centrar sus debates en lo Político, más que en los aspectos técnicos.

La Cámara tiene como función formular y trasladar a la sociedad los grandes planteamientos políticos, que son el origen de las propuestas técnicas; por lo tanto, al formarse las comisiones se permite que la Cámara se dedique a materias estrictamente políticas, y el trabajo técnico se reserve a las Comisiones.

La Cámara de Diputados en México se compone por 500 diputados electos en su totalidad cada tres años conforme a un sistema mixto: 300 son electos según el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales<sup>8</sup> y 200 según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales. Por cada diputado propietario existe un suplente<sup>9</sup>.

Por su parte, la Cámara de Senadores se integra por 128 senadores electos en su totalidad cada seis años, los cuales dos son elegidos en cada estado y en el Distrito Federal por el principio de mayoría relativa, los 32 restantes son electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas

---

Derechos de Hombre y del Ciudadano y de la Revolución Francesa (ambas de 1789), en dos grandes apartados: la parte dogmática relativa al conocimiento de derechos humanos (derechos fundamentales), y la segunda, relativa a la organización del Estado (parte orgánica). En la Constitución Mexicana, la parte orgánica, aunque la constituyen en cierta forma los artículos 25 al 29, 31, 123, entre otros, inicia con el título II, el título II, relativo a la división de poderes, y el capítulo segundo del mismo título, que trata del Poder Legislativo.

<sup>6</sup> El texto constitucional señala que "se compondrá de representantes de la nación" (artículo 51).

<sup>7</sup> Del artículo 56 constitucional se prevé de forma implícita, que los senadores son representantes de los estados y del Distrito Federal. Pero también lo marca de una forma más amplia la LOCG, artículo 91 que en su parte conducente dice: "[...] los senadores representantes de cada entidad federativa [...]".

<sup>8</sup> Lo cual quiere decir que la demarcación territorial de los distritos electorales se determina mediante la división de la población total del país entre 300.

<sup>9</sup> Véase: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Arts., 52 al 54.

votadas en una sola circunscripción pluri-nominal. Al igual que en la Cámara de Diputados, en la de Senadores existe por cada senador propietario un suplente.

En lo que respecta al apelativo Congreso, se debería hablar de él solo cuando ambas Cámaras actúan conjuntamente, ya sea simultánea o sucesivamente; es decir, cuando se trata de las facultades exclusivas de las Cámaras, se hace referencia a la Cámara de Diputados o al Senado de la República, según corresponda.

El Congreso General, en actividades simultáneas, se instala con la presencia de más de la mitad del número total de diputados y de igual porcentaje de senadores (artículos 63 constitucional y 9 de la LOCG), a excepción de lo previsto en el artículo 84 (en relación con el 85 constitucional), que señala: “se constituirá [...] cuando menos las dos terceras partes el número total de sus miembros”.<sup>10</sup> Por otro lado en lo relativo a la suspensión de garantías (artículo 29 constitucional); calificación de la renuncia del Presidente de la República (artículo 86 constitucional), y en facultades delegadas del Congreso al Ejecutivo federal en materia de aranceles (artículo 131 constitucional), no se hace referencia al porcentaje de las dos terceras partes del total de los miembros del Congreso.

El Congreso se reúne en el recinto de la Cámara de Diputados y el presidente de ésta lo será también del Congreso (artículo 6 de la LOCG). La sesión será dirigida por la Mesa directiva de la Cámara de Diputados (artículo 36 del RIC),<sup>11</sup> que se integra por un presidente, tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios haya en la Cámara, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios (artículo 21 de la LOCG).

---

<sup>10</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Comentada y Concordada*, Tomo II, 15ª ed., Porrúa- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2001, p. 879.

<sup>11</sup> Este artículo solo habla de los supuestos de los artículos 84,85 y 86 constitucionales, por analogía, y en ausencia de otra prevención, se aplican a todas las reuniones.

Cuando el Presidente de la República asiste al Congreso,<sup>12</sup> se crean tres comisiones, la más significativa, al menos así tratada por el RIC, se compone por seis diputados e igual número de senadores, y por un secretario de cada Cámara. Esta comisión tiene por objeto recibir al Ejecutivo Federal, acompañarlo a su asiento y posteriormente despedirlo en la puerta de la salida. Las otras dos comisiones se crean para acompañarlo de su residencia a la Cámara y viceversa.

Por último, aunque no se reúnen las dos Cámaras en los mismos términos señalados anteriormente, debe considerarse como actividad simultánea la creación de comisiones y (o) comités conjuntos, para atender asuntos de interés común (artículo 46 LOCG).

Una de las cosas que es importante mencionar en lo que se refiere a la actividad legislativa, reelección inmediata, es que en México como ya hemos mencionado brevemente en el apartado de las Relaciones Ejecutivo-Legislativo; esta prohibida,<sup>13</sup> lo que probablemente es un reflejo o característica (no en todo los casos en particular de los que se hacen llamar “representantes populares”), de un buen ejercicio legislativo, ha constituido un grave obstáculo para la profesionalización de este órgano y la elevación de la calidad de sus miembros; menosprecia la experiencia y los conocimientos adquiridos por quienes se han desempeñado alguna vez como legisladores; entorpece el desarrollo de una carrera parlamentaria y dificulta la conformación de un espíritu de cuerpo y de una tradición parlamentaria, así como la especialización en el conocimiento de la dinámica interna y el ejercicio de una actividad permanente y compleja.

---

<sup>12</sup> El artículo 185 de la LOCG, en relación con el artículo 87 constitucional, sólo contempla la protesta del Ejecutivo federal, de guardar y hacer guardar la Constitución. Sin embargo, las prácticas parlamentarias han generalizado este ceremonial a todo acto al cual concurra el Ejecutivo al Congreso.

<sup>13</sup> Ya mencionado anteriormente en este trabajo, la reelección legislativa fue limitada y se estableció en México desde el año de 1935. Tanto en el siglo ante-pasado las Constituciones Federales de 1825 y la de Apatzingán, así como los planes y programas de gobierno propuestos por los precursores y los realizadores de la Revolución Mexicana, el de Francisco I. Madero, el del partido liberal de los hermanos Flores Magón, el de la Sociedad de Bernardo Reyes y el de Ayala de Emilio Zapata; como en el siglo pasado, en el texto original de la Constitución de 1917, permitieron sin ningún tipo de límite la reelección de los integrantes del Congreso.

De alguna forma como menciona Alonso Lujambio “los legisladores se vuelven expertos trabajando... Los legisladores profesionales le hacen el seguimiento a las leyes que impulsan y aprueban... y no permitirían que los archivos desaparezcan en cada legislatura...los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan...”<sup>14</sup>

El ejercicio de las funciones de los diputados y senadores durante tres años constituye una Legislatura, computándose el año legislativo a partir del 1º de Septiembre al 31 de agosto siguiente<sup>15</sup>, existiendo dos periodos de sesiones ordinarias por año legislativo, uno a partir del 1º de septiembre hasta el 31 de diciembre y otro a partir del 1º de febrero al 30 de abril, pudiendo efectuarse también períodos extraordinarios.<sup>16</sup>

Sin embargo por razones sobre todo históricas y quizá también por la mala percepción que tienen los poderes públicos ante la sociedad, demuestran que la reelección legislativa no es una medida vista con buenos ojos por la sociedad. Así bien y retomando el tema, en las actividades sucesivas, las Cámaras funcionan con cierto grado de autonomía respecto de su colegisladora, pero aún así están sujetas a la aprobación una de la otra (artículo 68 constitucional).<sup>17</sup> Este tipo de actividades son principalmente relativas al proceso legislativo.

Entonces para algunos es ficticio hacer una disociación entre el Congreso y sus Cámaras cuando ejercen facultades exclusivas, esto es una interpretación formalista, ya que por ejemplo, mientras que en el Senado se aprueban de forma

---

<sup>14</sup> LUJAMBIO IRAZÁBAL, Alonso, *La reelección de legisladores: las ventajas y los dilemas*, Quórum, México, 1996, p. 23.

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ISEF, México. 2006.

<sup>16</sup> Véase también: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Arts., 4,17 y 61.

<sup>17</sup> Se refiere este artículo al consenso que las Cámaras deben tener para cambiar de residencia y para suspender durante más de tres días sus sesiones.

unánime una acción de gobierno, en la Cámara de Diputados se aprueba o desaprueba la acción.

De ahí la flexibilidad política y la posibilidad relativa de que las Cámaras, en facultades exclusivas, corran por distintos rumbos.

En el campo administrativo y de trabajo legislativo, se proyectara en seguida la estructura de la función parlamentaria y sus características esenciales para su mejor análisis.

### **3.3 Los Grupos Parlamentarios**

La importancia de los grupos parlamentarios se encuentra en la integración del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional), el Grupo Parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara. Al respecto sólo se señala que los parlamentarios de la Cámara de Diputados sólo podrán agruparse con base en su afiliación partidaria pero, de hecho, también lo hacen los senadores tal y como lo contempla la LOCG en su artículo 95.

En México, los grupos parlamentarios fueron regulados por la Constitución a partir de 1977.<sup>18</sup> Para ahondar en el tema, se menciona más adelante la integración de un grupo parlamentario en el Congreso de la Unión y la presencia social y política que determinan la fuerza de representación partidaria en el ámbito político.

#### **Formación**

El grupo parlamentario se integra en la Cámara de Diputados de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General, en su artículo 31, se requiere de cuando

---

<sup>18</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y Concha Cantú, Hugo Alejandro, et. al. *Comentario al artículo 70, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentad*, 7a. ed, t. II., Porrúa-UNAM, México, 1995, pp.752.

menos cinco diputados y, en la Cámara de Senadores un mínimo de tres senadores de la misma afiliación partidaria. Además de este requisito, es necesario realizar ciertos trámites ante la Mesa Directiva de la Cámara respectiva; por ejemplo, elaborar el acta donde se manifieste la decisión de los diputados o senadores de construir un grupo; así como el nombre del diputado o senador, dependiendo de la Cámara, que haya sido elegido como coordinador del grupo. Los coordinadores de grupo formarán parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que existe formalmente en la Cámara de Diputados y de igual forma en la Cámara de Senadores, y además, éstos serán portavoces de la Mesa Directiva de su respectiva Cámara (artículo 45 LOCG).

La regulación de los grupos o fracciones parlamentarias se encuentra en el artículo 70, tercer párrafo de la Constitución, y en los artículos 8, 31 a 37, 94 y 95 de la LOCG.

Respectivamente a través de los grupos parlamentarios, en general, se establece el orden del día; la manera que se realizarán las intervenciones en los debates; el horario de las actividades parlamentarias y la designación de los miembros de las comisiones, entre otros.<sup>19</sup> De acuerdo con el artículo 8 de la LOCG, en la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias (1 de septiembre), un legislador, representando a su partido político, grupo o fracción parlamentaria podrá intervenir antes de que el Presidente de la República rinda su informe. Asimismo, los grupos parlamentarios, a partir de 1996, están facultados para proponer al consejero presidente y a ocho consejeros electorales del IFE, pero será la Cámara de Diputados o, en sus recesos, la Comisión Permanente quien apruebe los nombramientos con el voto de las dos terceras partes de sus miembros

---

<sup>19</sup> Cfr., Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar, *Sistemas Políticos Actuales*, Madrid, CERA, 4ª ed., 2000, pp. 30 y 40. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *Grupos Parlamentarios*, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, Serie doctrina jurídica, Cámara de Diputados. Escamilla Hernández, Jaime, *Partidos Políticos y sistema electoral en el régimen parlamentario inglés*, Alegatos, México, num. 20. enero-abril de 1992, pp. 74 y 75.

presentes (artículo 41 Constitucional).<sup>20</sup> Y, para integrar la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, se tomará en cuenta la necesidad de que estén representadas todas las fracciones parlamentarias. Por último, éstas tienen derecho a tomar asiento en las curules que les correspondan, así como el disfrute de espacios dentro de los edificios destinados para la realización de las sesiones.

En resumen, la importancia de los grupos parlamentarios o fracciones parlamentarias, radica en ser considerados como formas de organización que realizan tareas propias de la Cámara, coadyuvan al “mejor desarrollo” del proceso legislativo, garantizan la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas y facilitan la participación de los parlamentarios –diputados y senadores- en sus diversas actividades.

Así los grupos parlamentarios son considerados como importantes órganos de apoyo de la institución representativa.<sup>21</sup> Por que permite identificar las propuestas, proyectos a iniciativas de ley realizadas por estos grupos parlamentarios, dígase: PRI, PAN, PRD o de otros partidos.

### **3.4 La Junta de Coordinación Política**

La naturaleza de la Junta de Coordinación Política es la expresión de la pluralidad de la Cámara. Por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo (artículo 33 LOCG).

La Junta de Coordinación Política se integra con los coordinadores de cada grupo parlamentario a más tardar en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara al inicio de la Legislatura (artículos 31 y 35 LOCG).

---

<sup>20</sup> Diario Oficial de la Federación, del 21 de agosto de 1996.

<sup>21</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, pp. 139-142.

Dicha Junta debe sesionar, a convocatoria de su presidente, por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos (artículos 35 y 36 LOCG).

Las decisiones en su interior se toman por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, es decir, el cual los respectivos coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario (artículo 35 LOCG).

El coordinador del grupo parlamentario que por sí mismo cuente con mayoría en la cámara presidirá los trabajos de la Junta de Coordinación Política durante toda la legislatura (artículo 31 LOCG).

Esta disposición revela la naturaleza de la Junta, esto es, la de ser un órgano de entendimiento a través del cual se analice la pluralidad de la Cámara, pues, dado el sistema de voto ponderado, salvo para el caso de decisiones en que la ley establezca una mayoría especial, todas ellas se tomarán por el coordinador del partido mayoritario.

Sin embargo, en caso de que ningún grupo parlamentario cuente con la mayoría absoluta de los escaños, la responsabilidad de presidir la junta tendrá una duración anual y se recomendará, sucesivamente, a los coordinadores de los grupos en orden decreciente del número de legisladores que los integren (artículo 31 LOCG).

En caso de ausencia temporal o definitiva del presidente de la junta, el grupo parlamentario al que pertenezca informará de inmediato el nombre del diputado que lo sustituirá, en el entendido de que todos los integrantes de la junta podrán



ser cubiertos en sus ausencias temporales de conformidad con las reglas internas de cada grupo parlamentario.

A las reuniones de la Junta de Coordinación Política concurrirá el secretario general de la Cámara, con voz pero sin voto, quien preparará los documentos necesarios para las reuniones, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se adopten (artículo 35 LOCG).

De las facultades de la Junta de Coordinación Política es imprescindible mencionar que los coordinadores de los grupos parlamentarios impulsan la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo, como lo mencionamos en un inicio de este tema (artículo 33 y 34 LOCG).

Otras de sus facultades es el proponer la integración de las Comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas; presentar al Pleno su aprobación el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara; asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como locales que correspondan a los grupos parlamentarios (artículo 34 LOCG).

Con dichas facultades, la Junta reúne gran parte de las atribuciones del órgano de gobierno de la asamblea y representa la instancia última que podrá resolver los conflictos que en ella se susciten.

Finalmente la Junta de Coordinación Política tiene facultad de presentar al Pleno y a la Mesa directiva proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara, en su actuación como órgano colegiado. En retrospectiva en cuanto a la responsabilidad de la Junta en la LVIII Legislatura, consistió en elaborar un anteproyecto de la parte relativa del estatuto de carrera

administrativa y financiera, además de las que le atribuya el reglamento (artículo 34 LOCG).

El presidente de la Junta de coordinación Política dispone la elaboración del anteproyecto del presupuesto anual y propone criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, el calendario para su desahogo, y los puntos de orden del día de las sesiones del Pleno (artículo 36 LOCG).

El presidente de la Junta es quien vela por el cumplimiento de los acuerdos que en ella se adopten (artículo 36 LOCG).

### **3.5 Las Comisiones**

Las comisiones que integran el órgano legislativo son, propiamente dicho, la esencia del trabajo parlamentario, la forma de organización en distintos colegios o corporaciones parlamentarios se denominan como Comisiones<sup>22</sup> que adoptan los legisladores para analizar y dictaminar las iniciativas de ley y decreto presentadas por cualquiera de los sujetos a quienes la Constitución confiere este derecho; de igual forma, como objeto es el despacho de los negocios y la realización de las funciones propias de la institución representativa, promoviéndose así la distribución de los trabajos y especialización de los legisladores en determinadas materias del quehacer nacional.

En relación a lo anterior, a ellas corresponde el realizar el trabajo técnico legislativo y de fiscalización del Ejecutivo en las materias específicas en su competencia, constituyéndose en un nivel medio de decisión entre los legisladores en lo individual y el Pleno en la Cámara, que facilita la discusión de los temas y permite un primer acercamiento a las posturas de los diferentes grupos políticos.

---

<sup>22</sup> Siendo particularmente de México, las reglas generales que determinan el número de miembros de cada Comisión ordinaria, se fija en que no deberá ser superior a treinta miembros y que los parlamentarios no podrán pertenecer a más de dos Comisiones; artículo 39 al 45 LOCG.

La Ley Orgánica define las comisiones como órganos constituidos por el Pleno que, por medio de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la cámara cumpla con sus atribuciones legales y constitucionales.

Existen varios tipos de comisiones; las comisiones ordinarias, las de investigación, las jurisdiccionales, las de bicamarales y las especiales.

Por lo tanto se hace un breve informe de cual es la función a grandes rasgos de los distintos tipos de comisiones que integran la Cámara de Diputados:<sup>23</sup>

1. Las comisiones permanentes u ordinarias tienen a cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio y sus competencias se corresponden, en lo general, con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
2. Las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio con el objeto de investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y de participación estatal mayoritaria. Los resultados deben hacerse del conocimiento del Ejecutivo.
3. Las comisiones jurisdiccionales intervienen en los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos en los términos de la Constitución y de la Ley.
4. Las comisiones de bicamarales están formadas por legisladores de las dos cámaras, su finalidad es hacer más expedito el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes.

---

<sup>23</sup> Artículos 70 del RIC, 42 y 74 de la LOCG.

5. Las comisiones especiales, exclusivas de la Cámara de Diputados, se conforman por acuerdo del Pleno y están integradas por el número de diputados y por el plazo que determine la asamblea, cuando lo estime necesario, para tratar un asunto específico.

*Actualmente las Comisiones son las siguientes:*

Camara de Diputados LIX Legislatura (2003-2006)			
<i>*Comisiones Ordinarias</i>			
1	Comisión de Agricultura y Ganadería	23	Comisión de Juventud y Deporte
2	Comisión de Asuntos Indígenas	24	Comisión de Marina
3	Comisión de Atención a Grupos Vulnerables	25	Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales
4	Comisión de Ciencia y Tecnología	26	Comisión de Participación Ciudadana
5	Comisión de Comunicaciones	27	Comisión de Pesca
6	Comisión de Cultura	28	Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios
7	Comisión de Defensa Nacional	29	Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública
8	Comisión de Desarrollo Metropolitano	30	Comisión de Puntos Constitucionales
9	Comisión de Desarrollo Rural	31	Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía
10	Comisión de Desarrollo Social	32	Comisión de Recursos Hidráulicos
11	Comisión de Distrito Federal	33	Comisión de Reforma Agraria
12	Comisión de Economía	34	Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
13	Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos	35	Comisión de Relaciones Exteriores
14	Comisión de Energía	36	Comisión de Salud
15	Comisión de Equidad y Género	37	Comisión de Seguridad Pública
16	Comisión Especial Sur-Sureste	38	Comisión de Seguridad Social
17	Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social	39	Comisión de Trabajo y Previsión Social
18	Comisión de Fortalecimiento al Federalismo	40	Comisión de Transportes
19	Comisión de Gobernación	41	Comisión de Turismo
20	Comisión de Hacienda y Crédito Público	42	Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
21	Comisión Jurisdiccional	43	Comisión de Vivienda
22	Comisión de Justicia y Derechos Humanos		

\* Fuente obtenida de la página electrónica de la Cámara de Diputados.

## **Integración**

Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura para todo el periodo y hasta el término de la misma. Tendrán

hasta 30 miembros y ningún diputado podrá pertenecer a más de tres de ellas, a menos de que se trate de miembros de la Comisión Jurisdiccional o de las comisiones de investigación. Los integrantes de la Mesa Directiva no podrán formar parte de las comisiones (artículo 43 LOCG).

Los coordinadores de los grupos parlamentarios son quienes, a través de la Junta de Coordinación Política, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las Comisiones, proponen a sus integrantes y postulan a quienes deban fungir como sus presidentes y secretarios (artículo 43 LOCG).

Cuando se efectúan dichos nombramientos se deberá tomar en cuenta la pluralidad representada en la Cámara, por lo cual, si la dimensión de algún grupo parlamentario no permite la participación de sus integrantes como miembros de la totalidad de las comisiones, se dará preferencia en su inclusión en las que solicite el coordinador del grupo correspondiente.

Se debe puntualizar que si algún miembro de alguna comisión decide separarse del grupo parlamentario al que pertenecía, el coordinador del grupo podrá solicitar su destitución. Incluso sin que medie una separación, el coordinador puede solicitar la sustitución temporal o definitiva de las comisiones de los diputados miembros de su grupo (artículo 43).

### **Funcionamiento**

Las comisiones sesionan por lo menos una vez al mes. Sus miembros están obligados a asistir a todas las reuniones. Las comisiones pueden celebrar, además de las ordinarias, reuniones de información y audiencia a las que invitan a participar a representantes de grupos de interés, asesores, peritos o cualquier persona que pueda aportar conocimientos y experiencia sobre el asunto del que se trate (artículos 44 y 45 LOCG).

En el capítulo correspondiente que enmarca a la Cámara de Diputados de la ley de la materia en donde señala el total del mínimo miembros necesarios (quórum) para el trabajo legislativo; en este caso respecto a las comisiones, no se establece un mínimo de miembros en reunión ni de instalación ni de votación para su ejercicio; por lo tanto es regulado en un acuerdo parlamentario, el cual remite las reglas de funcionamiento del Pleno de la cámara.

Para el cumplimiento de sus tareas, las comisiones podrán establecer subcomisiones o grupos de trabajo que reflejen la pluralidad representada en cada una de ellas (artículo 44 LOCG).

*Facultades.*

La principal función de las comisiones es dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Promulgación de los Trabajos Legislativos (artículo 45 LOCG).

También tiene encomendada la tarea de preparar un programa anual de trabajo, rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Promulgación de los Trabajos Legislativos, resolver los asuntos que les turne la Mesa Directiva, cumplir con los acuerdos del Pleno y los que ellas mismas adopten en relación a materias de su competencia (artículo 45 LOCG).

A las comisiones ordinarias cuya materia sea equivalente a los ramos de la APF corresponde hacer el estudio, según su competencia, del informe que sobre el estado que guarda la administración debe rendir el Presidente de la República anualmente, el primer día de septiembre, debiendo formular un documento en el que hagan constar las conclusiones de sus análisis, para lo cual podrá solicitar

mayor información o la comparecencia del titular de la dependencia en el seno de la comisión. Sin embargo, si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieran de la presencia en el Pleno de la Cámara del titular de la dependencia, podrá solicitársele su comparecencia ante la asamblea (artículo 45 LOCG).

Asimismo en la Cámara baja, las comisiones ordinarias deben proporcionar, dentro de los 60 días siguientes a la recepción del informe presidencial, opinión fundada sobre los asuntos de su competencia a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con base en los informes que rinda el Ejecutivo y demás entidades fiscalizadas. Esto tiene por objeto hacer aportaciones a dicha comisión sobre aspectos presupuestales específicos en relación con el cumplimiento del objetivo de los programas del correspondiente ramo de la administración pública para que sean consideradas en la revisión de la cuenta pública (artículo 45).

Los presidentes miembros de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, pueden solicitar información o documentación a las entidades o dependencias de la Administración Pública Federal relacionadas con asuntos de su competencia, los titulares de las dependencias respectivas estarán obligados a proporcionar al información no reservada dentro de un plazo razonable. Si la misma no fuera remitida, la comisión podrá dirigir oficialmente una queja al titular de la dependencia o al Presidente de la República (artículo 45 LOCG).

Estos elementos novedosos no se contemplaban en la anterior, si no en la nueva Ley Orgánica que aportando una relevante función fortalecen el papel del Poder Legislativo frente al Ejecutivo federal, precisando los mecanismos por medio de los cuales se realiza uno de los fines de la institución parlamentaria, el control de las acciones del Ejecutivo, se traduce en el control presupuestal.

## **Los Comités**

Los comités son órganos exclusivos de la Cámara de Diputados cuya función es auxiliar en las actividades administrativas y académicas de la Cámara, distintas a las que constituyen las tareas jurídicas de las comisiones. Se integran por disposición del Pleno y tendrán duración que fije el acuerdo de su creación (artículo 46 LOCG).

### **3.6 La Secretaría General: organización administrativa y técnica**

Es fundamental conocer qué organismo interno de la Cámara de Diputados se encarga de las tareas de coordinación y ejecución para el trabajo legislativo, así como también las necesidades administrativas y financieras; por eso encontramos a la Secretaría General junto con una Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los Integrantes de los Servicios parlamentarios, Administrativos y Financieros. De ese modo se tomará en cuenta que contará con una Contraloría Interna (arts. 47 y 53 LOCG).

La Secretaría General constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados, para los cuales se subdivide en una Secretaría de Servicios Parlamentarios y en una Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros (artículo 48).

## **Integración**

El secretario general se nombra a propuesta de los coordinadores de los grupos parlamentarios a través de la Conferencia de Coordinación Política y necesita para su aprobación del voto en el Pleno de dos terceras partes de los diputados presentes; permanece en su encargo por el término de cada Legislatura, pudiendo ser reelecto. Durante el proceso de selección de un nuevo funcionario, el



secretario general saliente permanecerá en funciones hasta que se elija su sucesor (artículo 48 LOCG).

Para poder ser secretario general hace falta cumplir ciertos requisitos: ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, estar en pleno ejercicio de sus derechos; contar con título profesional legalmente expedido; acreditar conocimientos y experiencia para desempeñar el cargo; no haber sido condenado por delito internacional que haya ameritado pena privativa de la libertad y no haber sido, durante los últimos cinco años, miembro de la dirigencia nacional, estatal o municipal de un partido político o candidato a un puesto de elección popular (artículo 48 LOCG).

La Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros se integran con funcionarios de carrera.

### **Facultades**

El secretario general de la Cámara de Diputados está facultado para concurrir, con voz pero sin voto, a las reuniones de la Mesa Directiva y es el funcionario que se encarga de preparar los documentos necesarios para el buen desarrollo de las mismas y de llevar el registro de los acuerdos que se adopten. Asimismo, le corresponde preparar los elementos necesarios para la celebración de la sesión constitutiva de la cámara; fungir como secretario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; dirigir los trabajos y supervisar las atribuciones, así como el correcto funcionamiento de las secretarías de los Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros; ejecutar y vigilar que se cumplan los acuerdos de la Conferencia de Coordinación Política; formular los programas anuales de naturaleza administrativa y financiera, e informar trimestralmente a la conferencia sobre el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos adoptados por ella y respecto del desempeño en la

prestación de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros (artículos 21 y 48 LOCG).

La Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados, tiene entre sus funciones las de asistencia técnica a la Mesa Directiva; apoyo a las sesiones y comisiones; de archivo y las relacionadas con el *Diario de Debates*. Además, se encuentran adscritos a ella los centros de Estudios de Finanzas Públicas; de Estudios de Derecho e investigaciones Parlamentarias; y de Estudios Sociales y de Opinión Pública (artículo 49 LOCG).

Al Secretario de Servicios Parlamentarios le corresponde velar por la imparcialidad de los servicios a su cargo y realizar la compilación y registro de los acuerdos, precedentes y prácticas parlamentarias; asistir al secretario general, dirigir los trabajos de las áreas a él adscritas, realizar estudios en materia administrativa, procedimental y de derecho comparado (artículo 50 LOCG).

La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros tiene a su cargo los servicios relacionados con los recursos humanos y materiales, tesorería, servicios generales y de informática, servicios jurídicos, servicios médicos, servicios de seguridad y de atención a diputados. A su titular, al igual que al de Servicios Parlamentarios, le corresponde el análisis al secretario general, dirigir los trabajos de las áreas adscritas a él y realizar estudios de carácter administrativo y financiero (artículo 51 y 52 LOCG).

### **Otros órganos técnicos**

La Cámara de Diputados cuenta con su propia Contraloría Interna, encargada de recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma. La Contraloría se ubica en el ámbito de responsabilidades de la Conferencia para la Dirección y Programación

de los Trabajos Legislativos, la cual presenta informes trimestrales sobre el cumplimiento de sus funciones, y su titular es nombrado a propuesta de la conferencia por las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno (artículo 53 LOCG).

Para profesionalizar y hacer más eficiente los servicios de apoyo parlamentario y administrativo al interior de la cámara se instituyó el Servicio Civil de Carrera, así como el Centro de Capacitación y Formación Permanente de los funcionarios públicos integrantes de la misma. Estos organismos son independientes entre sí. En la Cámara de Diputados, esta unidad estará a cargo de un coordinador que será nombrado conforme a los requisitos que se establezcan en el propio Estatuto del Servicio Civil de Carrera.

El estatuto que regirá el servicio civil de carrera será aprobado por el Pleno; sin embargo, la presentación del proyecto corresponde, en el caso de la Cámara Baja, a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.<sup>24</sup>

La Ley Orgánica señala el contenido mínimo que debe contener el estatuto del Servicio Civil de Carrera al interior de la Cámara de Diputados, así como las bases a que deben sujetarse las normas y procedimientos para la conformación de los servicios parlamentarios, administrativo y financiero de carrera. Los cuerpos de la función legislativa y administrativa deben integrarse por niveles y rangos propios –diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica de la cámara-, a través de los cuales se realizan las promociones. Para ingresar a ellos es necesario acreditar los requisitos que señala el estatuto y asistir a los cursos que imparte la Unidad de Capacitación y Formación Permanente; y para permanecer

---

<sup>24</sup> Este estatuto debe expedirse a más tardar dentro del primer año de ejercicio de la Legislatura que corresponda, tomando en cuenta el tercer párrafo de la fracción VI del artículo transitorio del decreto de publicación de la Ley Orgánica del Congreso.

en ellos o ser sujetos de promoción alguna exige acreditar los exámenes de los programas de actualización y especialización que imparte la unidad, así como una evaluación anual (artículos 56 y 57 LOCG).

### **3.7 El ejercicio de las facultades legislativas**

Debemos entender que tanto las funciones como las facultades legislativas se refiere a la acción propia del Congreso en conjunto – Cámara de Diputados y Cámara de Senadores-, que se traduce en realizar actos de distinta naturaleza y que por denominarse Poder “Legislativo”, estos no tienen por que ser exclusivamente legislativo. También pueden llevar a cabo actos que creen circunstancias particulares, concretas, individuales, y que ejecutan una ley;<sup>25</sup> pero que dirimen una controversia, declaran la existencia de un deber o derecho o que culminan con una resolución de la institución representativa; actos que verifiquen, analicen o controlen la actividad de gobierno; actos para establecer y percibir contribuciones, actos que determinen los objetos de la política nacional y medios o instrumentos para alcanzarlos, entre otros.

Por lo anterior, el poder Legislativo realiza actividades legislativas, administrativas, jurisdiccionales, de control, presupuestarias, de dirección política, etcétera.

Al respecto, es fundamental mencionar todo lo que comprende a las funciones y facultades del Congreso, expresadas desde su estructura, hasta sus funciones, así esta forma sería la siguiente:

La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, se reúnen, en lo que se denomina sesión conjunta, el día de apertura de los periodos ordinarios; cuando el Presidente de la República toma posesión de su cargo; cuando se realizan los procedimientos de sustitución del titular de Ejecutivo Federal y cuando se realicen

---

<sup>25</sup> OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 7ª ed., Porrúa, México, 1998, p.149.

sesiones solemnes. En estas ocasiones, los 500 diputados y los 128 senadores que lo integran sesionan en el recinto que ocupa la Cámara de Diputados y su presidente, que es el presidente de la Mesa Directiva, también lo es del Congreso General (arts. 69, 85 al 87 Constitucional y 5 de la LOCG).

Durante el año legislativo, que corre del 1 de septiembre de cada año hasta el 31 de agosto del año siguiente, cada cámara se reúne en periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones.

Los periodos ordinarios son dos como se había mencionado anteriormente en el capítulo 3.2 son los siguientes: el primero inicia el 1 de septiembre y su duración no puede prolongarse más allá del 15 de diciembre del mismo año, salvo cuando el Presidente de la República inicie su encargo, pues entonces podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre ; el segundo inicia el 1 de febrero y, como el anterior, pudiendo terminar antes, no puede prolongarse más allá de cierta fecha, en este caso el 30 de abril. Si las cámaras no acuerdan el final de las sesiones antes de los límites indicados, el Presidente de la República resolverá la situación (arts. 65 y 67 Constitucionales).

A partir de la sola lectura del párrafo anterior parecería que el tiempo hábil del Congreso es realmente corto, cinco meses de trabajo y siete meses de receso. Sin embargo, los dos periodos ordinarios de sesiones se complementan con la posibilidad de celebrar periodos extraordinarios en los meses restantes.

Las sesiones extraordinarias se realizan únicamente por convocatoria de la Comisión Permanente, un órgano bicameral, y con la restricción de que los asuntos a tratar serán únicamente los que la propia Comisión incluya en la convocatoria respectiva para someterlos a la consideración del Congreso General (artículo 67 Constitucional).

Por el tiempo de su encargo, los diputados y senadores propietarios o suplentes en ejercicio no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación de los Estados, por los cuales se disfrute de un sueldo. Para hacerlo, necesitan conseguir previamente una licencia de su respectiva cámara, cesando desde ese momento sus funciones respectivas y sus privilegios como legisladores federales.

Si la licencia no se solicita, o solicitándola no se concede y de todos modos se acepta el cargo, el legislador que así lo haga será sancionado con la pérdida del carácter de diputado o senador a partir de ese momento (arts. 61 y 62 Constitucional).

En el ejercicio de sus funciones, los legisladores miembros de la institución parlamentaria cuentan con privilegios exclusivos derivados de su especial posición que, más allá de los viáticos y la dieta, les permiten el ejercicio independiente de sus facultades: la inviolabilidad parlamentaria y el fuero constitucional.

**El fuero:** consiste en la existencia de una serie de requisitos procesales necesarios para que los legisladores puedan ser sujetos a proceso penal, conocidos como declaración de procedencia. La **Inviolabilidad parlamentaria:** se refiere tanto a la imposibilidad de la fuerza pública para tener acceso a los recintos legislativos, salvo con permiso o a petición expresa del presidente de la Comisión Permanente, como la imposibilidad de reconvenir o enjuiciar a un legislador federal por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y a la de ejecutar mandatos judiciales o administrativos sobre sus bienes o personas en el interior del recinto parlamentario (arts. 61 y 110 Constitucional; 11 a 13 LOCG).

Es ésta la amplitud con la que se debe entender *el fuero* y la *inviolabilidad parlamentaria*. Más allá de los ámbitos no ilustrados donde dichos privilegios se podrían entender como una corporación medieval; es frecuente encontrarse con la idea de que esta protección se extiende, aunque temporalmente, a todo tipo de delitos y a todo tipo de opiniones, incluso alusiones personales a quien nada tiene que ver con el trabajo parlamentario, pretendiendo configurar con ello un grupo cuya fortaleza provendría ni de la fuerza de sus ideas libremente expresadas si no de sus impunidad procesal, más que otorgar una garantía entendida dentro del ámbito de la separación de poderes que permita el desarrollo del trabajo legislativo independiente y libre de toda presión por parte del Poder Ejecutivo, conveniente sobre todo en un país como México donde la reciente ausencia de sumisión del Poder Legislativo podría generar inconfesables tentaciones y el pluripartidismo polarizado podría traer consigo las irreverencias más extravagantes. En el otro extremo se encuentra quienes opinan que el fuero y la inviolabilidad parlamentaria se refieren únicamente a los delitos cometidos en el ejercicio de las funciones legislativas y a las opiniones expresadas con ese mismo objeto. El debate no es trivial, ni en su contenido ni en sus consecuencias para el funcionamiento cotidiano de la división de poderes y para la gobernabilidad.

Existe una cosa curiosa con respecto al artículo 11 de la actual Ley Orgánica que rige al Congreso en comparación con el artículo 12 de la anterior Ley, la copia del texto respecto del proceso penal, que abarca todo tipo de delitos, pero confuso respecto de la expresión de opiniones, dejando pasar la oportunidad para aclarar esa cuestión;

Artículo 11 Constitucional establece:

Artículo 11.

Los diputados y senadores gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.

Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.

Por otra parte, los legisladores federales pueden ser sujetos de juicio político por la responsabilidad en que incurran por sus actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, pero no por la mera expresión de sus ideas (arts. 108 a 115 Constitucional).

Estos elementos, la independencia del Poder Legislativo en general, los privilegios de los legisladores en particular, y la certeza jurídica sobre las causales de juicio político tienen por objeto el equilibrar las acciones entre poderes y así facilitar el trabajo legislativo.

En México como en todo país donde la Constitución establece la división de poderes, el Poder Legislativo tiene facultades en el ámbito presupuestario, en el político, en el de relaciones internacionales y en el administrativo.

### **3.8 Facultades financieras o presupuestales**

La Fiscalización es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública. Esta actividad es vital para comprobar si las entidades públicas o privadas reciben recursos públicos, los administran, manejan y asignan conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes.



Las principales facultades del Congreso en materia presupuestaria son las que se refieren al control que ejerce sobre el presupuesto, la Ley de Ingresos, la cuenta pública y el endeudamiento.

Actualmente la función financiera se refiere a que el Congreso -Parlamento o Asamblea- está facultado para establecer contribuciones que tengan por objeto el bienestar general. La misma se manifiesta en los siguientes actos o facultades establecidas en la Constitución:

El Congreso está facultado para imponer contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto (artículo 73, fracción VII Constitucional); ésta es una facultad del Congreso General, no es exclusiva de una de las cámaras, aunque primero deba discutirse en la Cámara de Diputados (arts. 72 y 75 Constitucionales).

El Congreso podrá elaborar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; aprobar esos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional o extranjera; y aprobar de forma anual los montos de endeudamiento que requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades del sector público que deberán incluirse en la Ley de Ingresos (artículo 73, fracción VIII, en relación con el 122, apartado "A", fracción III, Constitucional);

Ningún empréstito podrá celebrarse si no para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 (artículo 73 f. VIII Constitucional).

Si bien la Constitución habla de empréstitos en plural, implicando la participación del Congreso para la legitimación de cada contrato, la costumbre en cuanto a la práctica ha sido aprobar montos máximos de endeudamiento, pues tal parece que resulta impráctico hacer intervenir al Congreso en cada contrato.

Dentro de esta lógica, en la Ley de Ingresos suele autorizarse al Ejecutivo para ejercer o autorizar montos adicionales de endeudamiento, con lo cual, indebidamente, se le faculta para modificar él mismo la ley, delegándosele facultades legislativas que no le otorga la Constitución.<sup>26</sup>

También el congreso está facultado para aumentar o disminuir las dotaciones de los empleos públicos de la Federación (artículo 73. fracción XI Constitucional).

Pero como su nombre lo indica la Ley de Ingresos, a diferencia del Presupuesto de Egresos, tiene naturaleza jurídica de ley. Se trata de una ley de vigencia prefijada, anual, y cuya importancia radica en que da vigencia a todas las leyes fiscales que contienen los demás elementos de las contribuciones, las cuales están sujetas a la condición suspensiva de que se expida la Ley de Ingresos.<sup>27</sup>

Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 74 Constitucional).

La interpretación más aceptada respecto de la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos es la que considera que se trata de una facultad exclusiva del Ejecutivo, aunque no falta quien considera que esa facultad se extiende a la institución parlamentaria. Sin embargo, la Constitución es clara al respecto:

Artículo 74.

IV.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del

---

<sup>26</sup> SEPÚLVEDA J., Ricardo, *Facultades de control parlamentario*, en separatas de la *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, 1999, pp. 317-318.

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 311, 312 y 315.

mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

Aquí trata claramente de una facultad exclusiva del Presidente de la República, para cuyo ejercicio la Constitución establece un plazo específico aunque bastante corto. El Congreso General tiene únicamente 90 días para revisar dichas propuestas –plazo que puede ampliarse 15 días más por medio de un periodo extraordinario-, o incluso sólo 15 días en el primer año del mandato constitucional del Presidente de la República.

Con referencia a la posibilidad de que, una vez presentados ambos proyectos por el Ejecutivo, la institución parlamentaria realice modificaciones a su iniciativa, la legislación es ambigua y no hay una interpretación dominante. Al discutir este punto conviene distinguir dos momentos: las modificaciones que se realicen antes de aprobarse la iniciativa y las que se realicen en un momento posterior.

Es importante señalar respecto del Presupuesto de Egresos, que si bien su aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, una vez aprobado, para su modificación posterior, autorizada por la Constitución, se necesita la concurrencia del Senado: “Artículo 126 Constitucional.- No pondrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”.

En lo que se refiere a que si el Congreso está facultado para realizar modificaciones a las iniciativas del Ejecutivo, pudiendo así en la práctica, al no tener límite explícito, elaborar un presupuesto propio que no tuviera nada que ver con la iniciativa originalmente remitida, nos plantea una serie de problemas que serían los siguientes: el Primero tiene que ver con el veto presidencial y el segundo con el plazo de aprobación.

Entonces, el Primero: si se acepta la postura según la cual el Congreso está facultado para realizar modificaciones, cabe preguntarse si el ejecutivo puede vetarlas; por lo tanto respecto de la Ley de Ingresos la respuesta es afirmativa. En el caso del Presupuesto de Egresos no. En este caso por tratarse de una facultad exclusiva de una de las Cámaras no procede el veto del Ejecutivo (artículo 72 Constitucional).

Y así, el Segundo: si se acepta la postura de la disyuntiva, se plantea el problema de la ausencia de una iniciativa conveniente a juicio del Legislativo y el de la no aprobación del proyecto antes de que termine el año. Si el Proyecto del Presupuesto de Egresos no ha sido aprobado para el 31 de diciembre las retribuciones que correspondan a los empleos públicos considerados en el presupuesto anterior subsistirán (artículo 75 Constitucional), pero nada se establece respecto de todos los demás rubros del gasto, lo que da seguimiento a lo que se denomina **Reconducción Presupuestaria**: Se propone en el caso de que no se encontrare aprobada la Ley de Ingresos al inicio del año, deberá continuar vigente aquella aprobada para el año anterior, en tanto se apruebe la Ley correspondiente al ejercicio fiscal siguiente.

Si el Presupuesto de Egresos de la Federación, no se encontrare aprobado al inicio del año, se propone, que continúe aquel aprobado para el ejercicio fiscal anterior: únicamente para los gastos obligatorios de las remuneraciones de los servidores públicos, el gasto corriente que se determine, las obligaciones contractuales, *el*

*pago de la deuda pública (art. 75, apartado B, fracción II, inciso e)* y los adeudos del ejercicio fiscal anterior, y así como otros gastos prioritarios conforme a los criterios que establezcan las Leyes.

En este sentido, las facultades del Congreso en materia presupuestaria que exigen aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos discutiendo primero las contribuciones necesarias para cubrirlo, esto es, la Ley de Ingresos (arts. 73 y 75 Constitucional), pueden generar problemas adicionales de desfase entre ambos ordenamientos, y todavía más cuando la discusión de una de ellos no pasa por ambas cámaras.

Finalmente, otra importante facultad en materia presupuestaria es la fiscalización de la cuenta pública. El control presupuestario del Legislativo sobre el Ejecutivo tiene fundamento tanto en la división de poderes como en la racionalidad económica, la cual se traduce en el principio de responsabilidad fiscal del Estado, esto es, la publicidad del origen y la aplicación de los recursos públicos. En este sentido, la fiscalización de la cuenta pública tiene por objeto mitigar la corrupción gubernamental y promover el uso adecuado y racional de los recursos públicos.

Las entidades sujetas a revisión son las mencionadas en el artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, a saber, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos, la Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los gobiernos de los estados, municipios, particulares e instituciones privadas a quienes les haya sido concedido subsidios por el gobierno federal.

La entidad encargada para el auxilio de la Cámara de Diputados en lo que se refiere a la revisión del ejercicio de estas facultades es la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. El cual es un órgano con autonomía técnica y de gestión, tanto para el ejercicio de sus funciones como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones (artículo 79 Constitucional).

Ésta entidad tiene a su cargo fiscalizar, los ingresos y los egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. También fiscaliza los recursos federales que ejercen las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Asimismo, tiene facultades para determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales y para fijar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como para promover ante las autoridades competentes el financiamiento de otras responsabilidades, incluidas las del título cuarto de la Constitución, esto es, el juicio político y la declaración de procedencia.

El volumen del material que se remite anualmente al órgano de fiscalización hace que únicamente pueda revisar entre un 3 y 6 por ciento del gasto público total. Con enormes probabilidades de que la corrupción sea oculta.

Dicha corrupción surge a través de las necesidades de control político y las condiciones sociales del ejercicio del poder, la dinámica del mercado y el acceso formal a la influencia política; es decir, entre la impunidad real y la responsabilidad formal de los funcionarios.

La premisa implícita en el combate a la corrupción que lleva a cabo el órgano de fiscalización superior es que la administración pública funciona como una realidad en la que operan generalmente los principios del tipo ideal weberiano de burocracia, el cual supone, a su vez, que las prácticas deshonestas son casos individuales y aislados y, por lo tanto, lleva a la conclusión de que para combatirlos sólo es necesario aplicar medidas legales que las castiguen y la creación de órganos de control que las detecten y sancionen. De ser este el caso, la existencia de un control *a posteriori* como el que realiza este órgano es el adecuado.

Sin embargo, si se concibe a la administración como una instancia donde los sistemas de corrupción son sistémicos, es decir, parte cotidiana de los procesos administrativos, entonces las medidas tendientes a combatir la corrupción se enfocan a combatir estos procesos; si así lo fuere, un sistema de control *a posteriori* no es el adecuado.

### **3.9 Facultades de ámbito político**

Uno de los principales elementos de un sistema liberal democrático es la opinión pública. Su función es reducir la contingencia judicial y política de las decisiones vinculantes. De ahí que la percepción social sobre la actuación del gobierno sea uno de los principales elementos de la gobernabilidad y que las facultades de control político del Legislativo sobre el Ejecutivo sean de especial importancia.

En el ámbito político son varias las facultades de control del Congreso. En primer lugar, el juicio político:

Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos señalados por el artículo 110 de la Constitución redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (Art. 6 de la Ley

Federal de Responsabilidad de los Servidores públicos),<sup>28</sup> y en el que la Cámara de Diputados procede como acusadora y la de Senadores se erige como jurado de sentencia, siendo inatacables sus declaraciones de mayoría al absolver o sancionar al funcionamiento o inhabilitación o destitución del servicio público. Es oportuno dejar claro que el juicio político no procede por la mera expresión de ideas (artículo 7 LFRSP).<sup>29</sup>

Los actos que pueden motivar el ejercicio del juicio político son: 1) El ataque a las instituciones democráticas; 2) El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; 3) Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales; 4) El ataque a la libertad de sufragio; 5) La usurpación de atribuciones; 6) Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales; 7) Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y 8) Las violaciones sistemáticas a los planes, programas, presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinaron el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal. (artículo 7 LFRSP).

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá formular por escrito denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas antes señaladas.<sup>30</sup>

Corresponde al Congreso de la Unión valorar la existencia y la gravedad de los actos u omisiones. Pero sí al formularse la resolución y después de haber

---

<sup>28</sup> Este artículo hace hincapié a los servidores públicos tales como: los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

<sup>29</sup> Véase: OSORIO ÁVILES, Tomás, *Juicio Político*, *Revista Jurídica*, México, Nueva serie, núm., 1, enero-marzo 1995.

<sup>30</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 2ª ed., Porrúa, México, 2001, pp. 685-69.



valorado la existencia y gravedad de actos u omisiones por el Congreso de la Unión; se resuelve que es condenatoria, se sancionará al Servidor Público con destitución; así como también podrá imponerse inhabilitación para el ejercicio de los empleos, cargos o comisiones el servicio público, desde un año hasta veinte años. Cuando éstos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

En segundo lugar, la declaración de procedencia:

Es un acto político y esta vinculada a la materia penal, esto es, a los ilícitos que de esta naturaleza puedan cometer los servidores que establece el artículo 111 de la Constitución Mexicana; teniendo por objeto poner a dichos sujetos a disposición de las autoridades judiciales, a fin de que sea juzgado penalmente por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, sin que la declaración prejuzgue los fundamentos de la imputación, pues no es una sentencia.<sup>31</sup>

De las cuestiones controvertidas dentro de este procedimiento sería al tratar de dar contenido al término grave; en primer lugar, de él se deriva que no es posible juzgar al presidente por cualquier delito sino sólo por algunos de ellos. En segundo lugar, al tratar de definir cuáles son los delitos graves surgen dos posturas: la primera considera que es en el Senado donde se debe decidir si un delito es o no grave y la segunda considera que debe aplicarse el mismo criterio que en materia penal; es grave aquel delito cuya media aritmética de las penas aplicables sea mayor de cinco años (arts. 20, 110 y 11 de la Constitución).

En tercer lugar, el Poder Legislativo solicita la conurrencia de funcionarios públicos:

---

<sup>31</sup> Este artículo se refiere a los siguientes servidores públicos: Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El siguiente caso se da en los momentos en que se discute una ley o se estudia un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades y también puede crear comisiones investigadoras, como se ha mencionado a lo largo de este capítulo; del funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria en los términos del artículo 93 constitucional.

Por último, el Poder Legislativo está facultado para suspender garantías o declarar la guerra de acuerdo con los datos que le proporcione el Ejecutivo, aceptar la renuncia del presidente de la República y nombrar, en su caso, al presidente interino, provisional o sustituto.

Estas facultades de control político podrían parecer insuficientes, pero si bien, las facultades de control político del Congreso no le permiten imponer mayor sanción que la inhabilitación o destitución del cargo, ni juzgar al presidente de la República excepto por traición a la Patria o delitos graves del orden común, por su estructura sumarisima y uninstancial, no exenta de prejuicios y que no busca castigar con el objeto de enmendar, sí son un instrumento de poder que puede llevar al desprestigio del Ejecutivo frente a la opinión pública (arts. 108 al 115 constitucionales).

Lo mismo sucede con las comparecencias, que si bien no comprometen formalmente ante las cámaras la política del gabinete, en cambio sí lo hace frente a los futuros electores, y con la formación de comisiones de investigación se pone en entredicho, por su sola existencia, la honestidad y la eficiencia de la administración pública.

En lo que respecta a las facultades extraordinarias del Ejecutivo, el Legislativo podría negarse a autorizarlas; es más, incluso podría suceder que ni siquiera llegara la solicitud del Presidente ante el Congreso cuando éste ultimo se

encuentre en receso y la Comisión Permanente en funciones, puesto que el presidente carece de facultades para convocar por sí mismo a periodo extraordinario de sesiones.

El ejercicio de esas facultades, en un sistema multipartidista como el que actualmente priva en México, donde la existencia de partidos pragmáticos, muchas veces irresponsables, que sobreofertan el mercado político con promesas excesivas, combinada con la ausencia de una regulación detallada respecto de estos mecanismos, puede llegar a convertirse en un riesgo para el mantenimiento de la gobernabilidad.

## CAPÍTULO IV. LA GOBERNABILIDAD EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

### 4.1 Arquitectura institucional y sistema político

El estudio del Derecho Parlamentario se ha ubicado tradicionalmente como parte del derecho constitucional, pero por tratarse de una rama muy extensa, también ha sido costumbre rehusar algunos de sus problemas más importantes.

Citando a Montesquieu<sup>1</sup> quien fue el que formuló la doctrina de la división de poderes, la función legislativa y la institución parlamentaria adquirieron una relevancia que no ha perdido hasta la fecha. La existencia del derecho parlamentario como rama autónoma se justifica no a partir de la existencia de principios y métodos propios, distintos a los de cualquier otra rama jurídica, sino a partir de la existencia de una serie de problemas que requieren solución. Sus principales fuentes normativas son la Constitución, las leyes orgánicas, los reglamentos y los acuerdos parlamentarios, razón por la cual la pertinencia de las fuentes reales e históricas está plenamente justificada.

El Parlamento es una pieza clave para definir el régimen político de un país. Las diferentes combinaciones para definir sus facultades formales e informales y su relación con los otros poderes del Estado dan como resultado calidades diferenciadas en los productos del proceso legislativo. De ahí que su estructura y organización sean de vital importancia.

De las funciones de la institución parlamentaria del país -aproximación en el capítulo anterior-, se desprende contra la opinión generalizada, que el Congreso mexicano no carece de facultades para influir positiva o negativamente en la vida nacional; es más, sus atribuciones son potencialmente conflictivas con las del

---

<sup>1</sup> CHARLES DE SECONDAT, Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, trad. M. Blázquez y P. de Vega, 5ª. ed.; Tecnos, Madrid, 2000, p. 106.

Ejecutivo y no existen mecanismos institucionales para resolver un conflicto probable entre ellas.

Si bien esta situación era irrelevante mientras el partido del Presidente de la República tenía un dominio indiscutible en las Cámaras, hoy las circunstancias son otras. Desde hace algunos años, pero especialmente desde 1997 con la conformación de la LVII Legislatura, la creciente presencia de la oposición y la ya no tan férrea disciplina de los partidos pueden ocasionar con la actual distribución de facultades y la ausencia de mecanismos institucionales de salida, una crisis política de incalculables consecuencias para México.

Así pues, resulta indispensable la búsqueda de mecanismos institucionales para lograr la resolución de potenciales conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Mientras tanto, la resolución de conflictos entre estos dos poderes estará supeditada a la responsabilidad y madurez de los partidos políticos. Asimismo, las modificaciones en el entorno global que han puesto en duda tanto el concepto de soberanía como las tradicionales atribuciones e instrumentos del Estado, al grado que la institución parlamentaria ha llegado a considerarse un anacronismo del siglo XIX, han ocasionado que sea necesario un replanteamiento de sus atribuciones y un mejoramiento de su estructura, de modo que pueda ser un instrumento útil para la defensa de la libertad, de la igualdad y un elemento que ayude a conseguir, en la relación entre estos valores, un equilibrio que se antoja perpetuamente inestable: la gobernabilidad.

En suma, para que ante las condiciones del nuevo milenio la institución parlamentaria siga cumpliendo su función primigenia –el ser una columna para la gobernabilidad del Estado, un instrumento de control de las acciones del Ejecutivo y el ámbito por excelencia de regulación y representación de la vida ciudadana-, es necesario reformular sus objetivos, no cambiarlos. De ahí que en ejercicio de sus

funciones de representación y regulación, el Congreso deba ser un apoyo para aprovechar al máximo los cambios novedosos que conllevan el nuevo milenio por medio del sostenimiento de políticas que propicien la estabilidad monetaria, un entorno competitivo y la creación de espacios de excelencia organizativa, tanto en el sector público como en el privado. En cumplimiento de sus facultades de control del Ejecutivo, el Congreso debe convertirse en una institución inteligente, competente en los ámbitos necesarios para seguir, con la capacidad técnica requerida, los desarrollos en el espacio informático, la economía de los transportes, la presión migratoria y las corrientes de inversión financiera hablando técnicamente y mencionando algunos. Sólo si adquiere la capacidad suficiente en el sector anterior, así como la comprensión cabal de estos fenómenos, el Congreso podrá ser un contrapeso real del ejecutivo y un actor corresponsable en un proceso público de toma de decisiones que propicie la gobernabilidad del Estado.

#### **4.2. El papel del Congreso en la transición democrática**

El “renacimiento” del Poder Legislativo va de la mano de la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados y de la conformación de un Bloque Opositor creado ex profeso para integrar, sin el predominio del partido oficial, los órganos de gobierno de la Cámara Baja. Así pues, luego de las elecciones del 6 de julio del año 2000, la Cámara de Diputados tiene por primera ocasión en la historia del régimen posrevolucionario la oportunidad de hacer realidad el principio de separación de poderes y con ello dar un impulso invaluable a la transición democrática que atraviesa nuestro país. De la profundidad de sus acuerdos, publicidad de sus actos y credibilidad de sus actores dependerá en buena medida los alcances o limitaciones que esta institución tenga en el cambio político que vivimos en México. A problematizar estos temas dedicaremos las siguientes líneas.

En lo que se refiere al Legislativo dentro del marco de transición y “cambio”, se pueden mencionar las elecciones del 6 de julio del año 2000 que determinaron el punto de ruptura entre la antigua y la nueva Cámara de Diputados. Por vez primera, el partido oficial no cuenta con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y perdiendo el control absoluto de la misma. La nueva correlación de fuerzas a su interior : 239 diputados del PRI y 269 de la oposición (125 del PRD, 122 del PAN, 8 del PVEM y 6 del PT), ha introducido elementos novedosos en la vida parlamentaria: desaparece la Gran Comisión, de naturaleza monopartidista, dado que ningún partido cuenta con la mayoría absoluta de diputados y es sustituida por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política integrada de manera paritaria por los coordinadores de las fracciones parlamentarias; se eliminan las prácticas de mayoriteo por parte del partido oficial y se somete a la negociación de los partidos representados en la Cámara todos los asuntos que tienen que ver con sus órganos de gobierno, comisiones de dictamen y formato del informe presidencial. En esta nueva coyuntura, la conformación del Bloque Opositor, integrado por diputados del PAN, PRD, PVEM y PT que en conjunto tienen la mayoría absoluta, ha resultado fundamental para recuperar autonomía y credibilidad del Poder Legislativo. En efecto, a raíz de su integración, este bloque ha conseguido tres triunfos indudables:

1. A pesar de las amenazas del PRI de desconocer la instalación de la LVII (1997-2000) Legislatura del Congreso de la Unión, consiguió que la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del mes de septiembre quedó en manos de un opositor, en este caso el diputado perredista Porfirio Muñoz Ledo. Así, por primera ocasión un diputado de un partido distinto al del titular del Ejecutivo respondió el Informe presidencial.
2. La presidencia de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, máximo órgano de gobierno interno, no quedó en manos de un sólo partido y es rotatoria entre los partidos representados en la cámara. En los primeros seis meses,

la presidencia recayó en el diputado Carlos Medina Placencia, coordinador de la fracción parlamentaria del PAN.

3. La distribución de las 59 presidencias de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados se realizó considerando la proporción de escaños obtenidos por cada partido. Al PRI le correspondieron 27 comisiones, al PAN 14, al PRD 14, al PT dos y al PVEM dos. Asimismo, las oposiciones consiguieron la presidencia de comisiones importantes: Gobernación y Puntos Constitucionales, y Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda al PAN; y Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, y Educación al PRD.

Sin embargo, los avances conseguidos hasta el momento por el Bloque Opositor, por sí solos, no pueden llevarnos a concluir que el Poder Legislativo ya afianzó su independencia con respecto al Poder Ejecutivo y afirmó un nuevo equilibrio de poderes. Para ello, es necesario que la Cámara Baja asuma un papel más activo no solamente en lo que respecta a la conformación de sus órganos internos de gobierno y dictamen, sino en lo que compete a los nuevos retos y desafíos que enfrenta la transición democrática.

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 año 2000? La respuesta a esta pregunta no admite equívocos. La LVII Legislatura tuvo la oportunidad histórica 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 llevar a cabo estas iniciativas, la Cámara de Diputados requirió implementar cambios substanciales en su vida interna y en su relación con los otros poderes, actores sociales y ciudadanos. Internamente, la Cámara Baja pudo instrumentar nuevas reglas que fortalecieran la actividad legislativa. Entre otras podrían mencionarse las siguientes: aumentar la duración de los períodos de sesiones -que ya se ha cumplido al modificar la constitución en sus artículos: 65 y 66 respectivamente<sup>2</sup>-, democratizar el funcionamiento interno de las comisiones de dictamen y hacerlas trabajar permanentemente durante los recesos; aumentar el tiempo legislativo para el desahogo de las iniciativas de los legisladores -constituyendo igualmente una ampliación al periodo ordinario de sesiones, de un mes y medio que ya se mencionó-; limitar el envío de iniciativas por parte del Ejecutivo a las primeras semanas del período de sesiones, etcétera. Hacia lo externo, 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 en lo que va del siglo, se empezaría a hacer realidad la independencia y control del Legislativo sobre el Ejecutivo a través del uso de facultades de control parlamentario (por fiscalización, por información, por investigación, control político, etcétera) que no han sido utilizadas en nuestra historia legislativa contemporánea dada la subordinación y complicidad de los diputados priístas con las autoridades emanadas del mismo partido.

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

---

<sup>2</sup> Modificación a los artículos 65 y 66 Constitucionales, Diario Oficial de la Federación, Lunes 15 de Diciembre del 2003.

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. En efecto, si la nueva Cámara de Diputados no involucra a los ciudadanos en la *cosa pública* corre el riesgo de convertirse en un espacio vacío que sólo será ocupado por los políticos profesionales. Para evitar este posible vaciamiento desde arriba, 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 mencionar algunos.

#### **4.2.1 La idea de gobernabilidad**

El concepto de gobernabilidad tiene tantas aproximaciones que es necesario definir el sentido con el que se utiliza en este trabajo. Hay que hacerlo sobre todo por el abuso que se comete al señalar dos situaciones extremas: la ingobernabilidad y la crisis de gobernabilidad, como si fueran sinónimos para el tratamiento de los problemas derivados del conflicto que supone gobernar, independientemente de la coyuntura, país u orden de gobierno de los que se trate. Sin embargo, hay diferencias respecto al momento y al grado de vulnerabilidad por el que atraviesan los sistemas políticos, en cada uno de los cuales repercutirá con distintos niveles de profundidad la aparición, la agudización o el estallamiento de conflictos en la gobernación. Asimismo, el grado de democratización de las relaciones Estado-sociedad, expresado en la consolidación de instituciones y prácticas democráticas que modelan al gobierno y sus políticas públicas, no es el mismo en los países

centrales con democracias estables que en países periféricos, en donde hay democracias emergentes, o en países semi-periféricos que registran procesos de transición democrática inacabados.

La idea de gobernabilidad democrática requiere entonces de definir el contexto del sistema político que se va a tratar, lo cual permite distinguir dos situaciones o rasgos definitorios de la gobernabilidad: 1) en la normalidad democrática, 2) en las situaciones de transición política. No obstante, en cada una de ellas puede haber una gradación de los conflictos de gobernación, los cuales pueden ir de problemas coyunturales insertos en la actividad cotidiana de gobernar, a situaciones de crisis más o menos sistémicas cuyo grado extremo es la ingobernabilidad.

En el caso mexicano, nos referimos a un contexto de transición política en el que los principales problemas relativos a la gobernabilidad, residen "...en los déficit democráticos generados por el régimen de partido dominante de Estado; un régimen cuya configuración nacional ha repercutido sobre la diversidad regional socio-espacial del país y se ha servido de ella. De ahí la importancia de acotar el concepto de gobernabilidad tomando en cuenta la heterogénea y cambiante situación de los gobiernos locales. En ellos se registran, de manera desigual y desincronizada, los temas de la crisis de gobernabilidad nacional y, a la vez, ellos expresan las particularidades del sistema político que provienen de conflictos locales..."<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Cfr. PRECIADO CORONADO, Jaime, *Partidos Políticos y Gobiernos Locales en México*; Profesor-investigador del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos, CUCSH, Universidad de Guadalajara. Las citas referidas en este trabajo, corresponden al ensayo de Manuel Alcántara, *De la gobernabilidad, en América Latina Hoy*, Revista de ciencias sociales, No. 8, junio de 1994, dedicado al tema Gobernabilidad y Democracia, Salamanca, España.

La actual coyuntura de gobernabilidad democrática se presenta, entonces, en contextos regionales que crean una muy diversa transición política, la cual está signada por conflictos de gobernabilidad localizados, cuya máxima expresión fue el conflicto en Chiapas, y por las disputas en torno a la alternancia en los gobiernos locales, incluyendo aquí las dificultades para gobernar bajo las nuevas condiciones democráticas desatadas por la propia alternancia. Dicho de otra manera, el contexto de la transición política está encuadrado por las modalidades que toma lo que he llamado el inicio del fin del partido dominante; algunos sucesos que así lo evidencian son: acotación del presidencialismo por el Poder Legislativo con una Cámara de Diputados con mayoría opositora al PRI; surgimiento de una legalidad tendiente a establecer condiciones de equidad en los procesos electorales; alternancia opositora en el DF y en diversos gobiernos estatales, en la mayoría de los municipios de las capitales estatales y en regiones o localidades donde la iniciativa social, no necesariamente organizada en partidos, reclama espacios democráticos de gobierno.

De cualquier manera, los actores protagónicos en los conflictos o crisis de gobernabilidad que se dan en el país siguen siendo los partidos; ellos monopolizan la representación política y la participación electoral en los gobiernos locales.

#### **4.3 Deficiencia en el trabajo legislativo: dictaminar iniciativas de ley**

La posibilidad de cambio implica plantear, a un mismo tiempo, dos preguntas: ¿se considera que los objetivos actuales de la institución parlamentaria han de mantenerse, o por el contrario, cambiar?, y ¿se desea mantener la estructura actual o alterarla? En otras palabras, hay que saber si se quiere seguir haciendo lo mismo o si se quiere hacer algo diferente y luego, si se quiere conseguir por medio de la misma estructura o con otra distinta.

De modo que es conveniente presentar la siguiente cita para ampliar y dar a conocer un tramo, de cierta forma; de la realidad en el ejercicio legislativo<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> GILBERTO VALDEZ, Óscar (Periodista). Periódico: "La Crisis", México; Octubre 2005. (Miércoles 5 de Octubre de 2005), Luego de que el Centro de Investigación y Docencia Económica (en adelante: CIDE), presentó un informe de indicadores de desempeño legislativo, en el que se reprueba a los legisladores con 5 de calificación, el presidente de la Cámara de Diputados, Heliodoro Díaz Escárraga, se comprometió a aplicar medidas inflexibles y rigurosas, para acabar con el rezago de mil 400 iniciativas y 814 proposiciones con punto de acuerdo que se encuentran en la *congeladora*. Y es que los 500 diputados federales en el segundo año de ejercicio de la LIX Legislatura, reprobaron con 5 de calificación y el CIDE en el estudio señala que hay cientos de legisladores faltistas, y el trabajo en comisiones es rezagado. Ante ello, Díaz Escárraga afirmó que en su carácter de presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos hará uso de todas sus facultades legales con el propósito de impulsar el trabajo de las comisiones y el pleno. Dijo que ante la información relacionada con el número de iniciativas, dictámenes, minutas y puntos de acuerdo pendientes, planteará que se tomen las medidas necesarias para impulsar el trabajo que se lleva a cabo en las diversas instancias de la Cámara de Diputados. Con ese propósito, Díaz Escárraga promoverá reuniones con las distintas comisiones, de manera directa, para analizar el grado de avance en el quehacer legislativo. También en una reunión prevista para el próximo lunes 10 de octubre del 2005, pedirá que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo faculte para tomar las medidas necesarias con el propósito de impulsar el trabajo legislativo. Recordó que la Cámara ya lleva a cabo esfuerzos en esta materia, como que en las órdenes del día de las sesiones del pleno se tratan en los primeros lugares los dictámenes y luego los otros aspectos. Sin embargo, agregó, es necesario precisar que el trabajo legislativo no se puede medir sólo con criterios cuantitativos, ya que en la elaboración de las leyes existe un procedimiento muy complejo. Este proceso inicia con reuniones de trabajo, análisis y discusión con especialistas y autoridades, estudios de derecho comparado y del impacto regional o nacional de las iniciativas, así como la búsqueda de consenso entre las diferentes fracciones, primero en comisiones y luego en el pleno. Por su parte, el coordinador de Convergencia, Jesús Martínez Álvarez, aceptó que no existen criterios para establecer prioridades, ni para consolidar temáticamente las iniciativas, ni para exigir a las Comisiones tiempos de análisis y dictamen. Además, admitió que parte del problema es la anacrónica Ley Orgánica del propio Congreso. En entrevista, explicó que hay iniciativas sencillas que no requieren de grandes análisis ni tiempo de estudio, sin embargo, son trasladadas por la dinámica inercial hacia el territorio de nadie, donde pueden quedarse el tiempo que la comisión competente quiera, o donde finalmente puedan convertirse en letra muerta. "Desde hace tiempo resulta claro que es necesario un nuevo reglamento parlamentario para desahogar la congeladora legislativa. Pero mientras se avanza y se retrocede en ese sentido, bastaría la voluntad explícita y práctica de los legisladores para imprimir mayor dinámica a los procesos internos que conduzcan a las modificaciones necesarias del marco legal mexicano", dijo. De acuerdo con lo anterior, el legislador de Convergencia dijo que aún con las limitaciones legales y a pesar de no contar ahora con transformaciones de fondo en todo el sistema político, es posible avanzar, pues lo contrario, es dejar que la inercia siga imponiendo su sello. Martínez Álvarez recordó que en junio pasado (2005), presentó una iniciativa en nombre de Convergencia, con el fin de que los fideicomisos que crea el gobierno federal deban ser aprobados por la Cámara de Diputados y para que en el Comité Técnico de cada uno de ellos esté presente la Auditoría Superior de la Federación. En ese sentido, también comentó que Convergencia presentó en San Lázaro un paquete de iniciativas en materia de administración y procuración de justicia que tiene la finalidad de reformar de manera integral todo el sistema penal mexicano; sin embargo, comentó que aún permanece en comisiones durmiendo el sueño de los justos porque todos los días vemos y vivimos que es necesario que el Congreso haga su trabajo para realizar mejores leyes que eviten la grave inseguridad y delincuencia en el país". "Este es sólo un ejemplo de cómo iniciativas sencillas, que no requieren grandes análisis ni tiempo de estudio, son trasladadas por una dinámica inercial hacia territorio de nadie, donde pueden quedarse el tiempo que la comisión competente quiera, o donde

María Amparo Casar<sup>5</sup> menciona que sería adecuado combatir el atraso en la aprobación de iniciativas indispensables al reformar la Ley Orgánica del Congreso a través de un instrumento denominado “procedimiento de urgencia”, que consiste en la “obligación de dictaminar y votar ciertas iniciativas en un tiempo predeterminado.

De otra manera, la iniciativa presentada por el Ejecutivo se considera aprobada”. “Al final la incógnita va de acuerdo a la composición del Congreso”. Nos dice que el grado de conciliación con el Presidente ganador también dependerá de cómo se construya la mayoría legislativa. Se debería dejar atrás las posturas de todo o nada y aprender que es mejor aprobar una iniciativa que vaya acercando a una reforma ideal.

Pero mientras esto sucede y antes de adentrarnos en lo que respecta a los temas en mención sería pertinente hacer referencia de todo aquello que comprende el desempeño legislativo con las siguientes estadísticas y tablas, para que posteriormente a ello se pueda realizar una posible crítica y una propuesta de cómo solucionar estos problemas para mejorar la eficiencia.

Por lo tanto como parte del Programa de Indicadores del Desempeño Legislativo realizado por la División de Estudios Políticos del CIDE, se presenta a continuación el reporte del segundo año de ejercicio (2005), de la LIX Legislatura (2003-2006) de la Cámara de Diputados y el Senado.

---

finalmente pueden convertirse en letra muerta”, finalizó. En este orden, el objetivo sería modificar de forma y de fondo todo lo que enmarca las deficiencias que padece y engloban a la Institución Legislativa tanto en sus funciones estructurales, como en su ordenamiento interno traducido todo ello a grandes rasgos, en lo que se denomina: “rezago legislativo”, si es que se quiere llegar a incursionar en los inicios de un adecuado nivel de gobernabilidad.

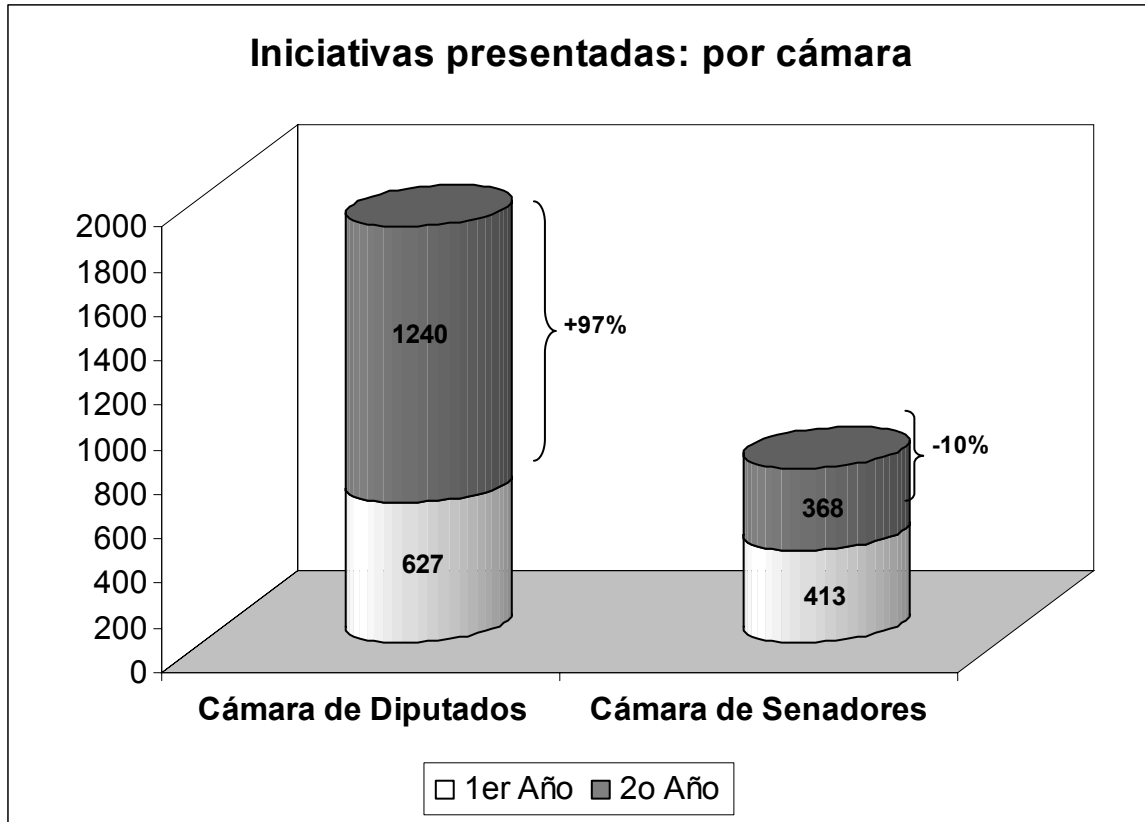
<sup>5</sup> AMPARO CASAR, María (Politóloga). Periódico: “Reforma”, México; Enero de 2006.

#### **4.3.1 Aumento significativo en el número de iniciativas presentadas por la Cámara de Diputados**

La cantidad de iniciativas se incremento en un 97% respecto al primer año (2004), de la LIX Legislatura en la Cámara de Diputados, mientras que el senado disminuyó 10.9%. Sin embargo, el porcentaje de iniciativas en relación con las presentadas (la tasa de éxito) fue un 11.5% mayor en el Senado que en la Cámara de Diputados.

Durante el segundo año de la LIX Legislatura (2005) se presentaron 1240 nuevas iniciativas en la Cámara Baja, 613 más que el año anterior y 368 en el Senado, 45 iniciativas menos en comparación al primer año. La explicación a este importante cambio en la actividad legislativa de las Cámaras se encuentra en el aprendizaje de la labor legislativa de los diputados, pues mientras que para ellos el ejercicio anterior fue el primero en sus cargos, para los senadores era el cuarto.

El 87% de las iniciativas presentadas por la Cámara de Diputados fueron generadas por los propios diputados, mientras que en el Senado el 65% fueron iniciativas de los senadores. En promedio se presentaron 2.16 iniciativas por diputado y 1.86 por senador. De las iniciativas presentadas en el segundo año de ejercicio. Se aprobaron 123 en la Cámara Baja y 79 en la Cámara Alta por lo que la tasa de éxito de las iniciativas presentadas fue de 9.92 y 21.47 respectivamente.



Fuente: Obtenido del Centro de Investigación y Docencia Económica, Trabajo Estadístico. Elaboración de cuadros para este trabajo, por: Humbert Karl Sandoval Mejía.

#### 4.3.2 Capacidad limitada para procesar iniciativas presentadas

De las 1240 iniciativas que se han presentado en la Cámara de Diputados, quedan pendientes de dictamen 70 minutas de la Cámara Alta, 1000 iniciativas de diputados, 3 del Ejecutivo y 34 de Congresos Estatales. En el caso del Senado quedan 60 minutas de la Cámara de Diputados, 211 iniciativas de senadores, 3 del Ejecutivo y 10 de los Congresos locales sin dictaminar.

Los legisladores de la Cámara Baja se preocuparon más por presentar nuevas iniciativas que por dictaminar las ya presentadas. De las 1240 iniciativas presentadas durante el segundo año se generaron 1552 turnos de los cuales se



dictaminaron 233 en comisiones<sup>6</sup>, un promedio de 9.6 dictámenes por comisión. En el caso del Senado, de las 368 iniciativas presentadas en el segundo año, se generaron 355 turnos a primera comisión<sup>7</sup>, de las cuales fueron dictaminadas 136, un promedio de 4.53 por comisión.

El desfase entre iniciativas presentadas e iniciativas procesadas es enorme entre ambas Cámaras.

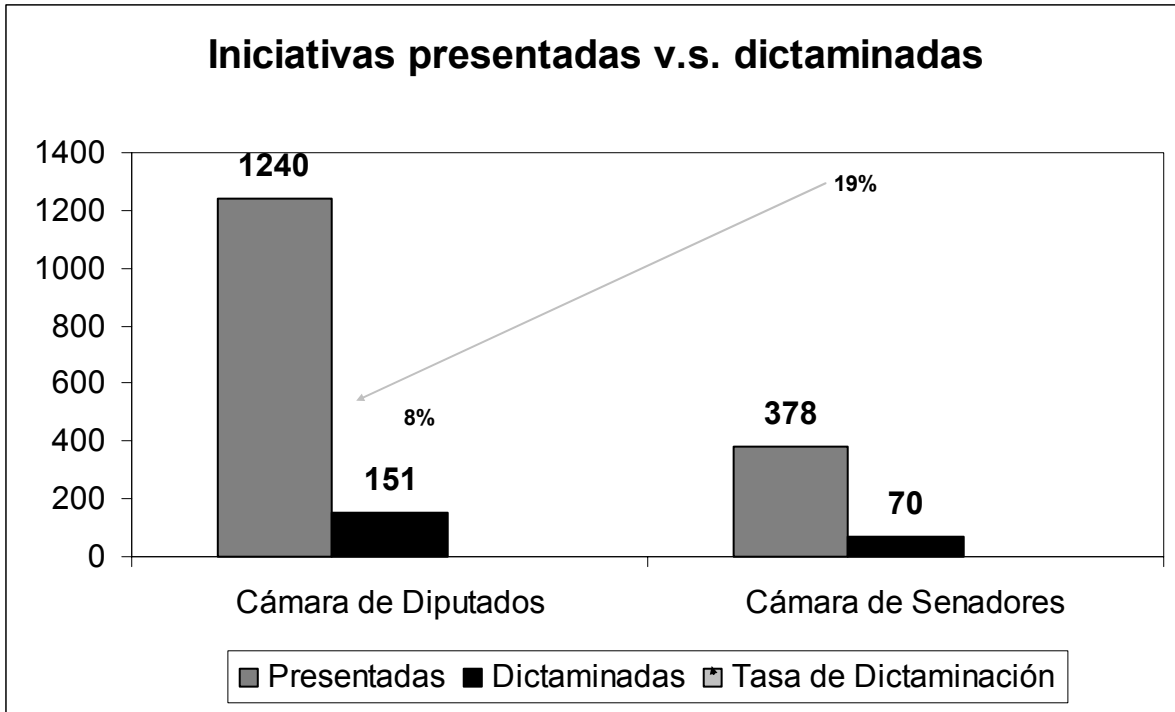
El trabajo legislativo por grupo parlamentario varía sustancialmente. Los grupos parlamentarios más grandes tienen los promedios más bajos de iniciativas presentadas por diputado, aunque el volumen de legislación iniciada por partido es muy alto. El PRI por ejemplo, presentó 422 iniciativas en la Cámara de Diputados. Sin embargo, tiene un promedio de 1.88 iniciativas presentadas por diputado y su promedio de iniciativas aprobadas es aún más bajo, tan sólo 0.25 por legislador.

El PVEM tiene la tasa de iniciativas presentadas por legislador más alta en las Cámaras (9.71 en la Cámara de Diputados y 1.8 en el Senado). El grupo parlamentario con mayor tasa de éxito en la Cámara de Diputados fue el PAN con 8.8%; logró un promedio de iniciativas aprobadas por diputado de 0.22, por debajo del promedio de los otros partidos. Mientras que en el Senado, el grupo con la mayor tasa de éxito fue el PRI con un promedio de iniciativas aprobadas por senador de 0.48.

---

<sup>6</sup> Se incluye a cada comisión a la que fue turnada, contando un dictamen por turno.

<sup>7</sup> 856 turnos totales si se contabilizan la segunda, tercera, cuarta o quinta comisión a la que fueron turnadas las iniciativas.



Fuente: Obtenido del Centro de Investigación y Docencia Económica, Trabajo Estadístico. Elaboración de cuadros para este trabajo, por: Humbert Karl Sandoval Mejía.

Se podrán decir muchas cosas para intentar maquillar el pobre desempeño de este órgano, pero la realidad es que esta Legislatura, teniendo todo para constituirse en el instrumento decisivo y legítimo de la transición democrática después de la alternancia de 2000, prefirió enfrascarse en disputas partidistas inútiles y mezquinas en lugar de privilegiar en todo momento los intereses de la nación. Por ello, la LIX Legislatura (junto con la LVIII) será recordada por su falta de compromiso con las grandes causas del país y su falta de visión de futuro.

Los legisladores podrán culpar al Ejecutivo por la escasez de reformas, lo cual no se lo creen ni ellos mismos, o podrán achacar a la calidad de "gobierno dividido", que les tocó en suerte la pobreza de los acuerdos alcanzados entre las distintas bancadas, o podrán también, para intentar dignificar su actividad en estos años, sobredimensionar el peso de las escasas iniciativas que se tradujeron en

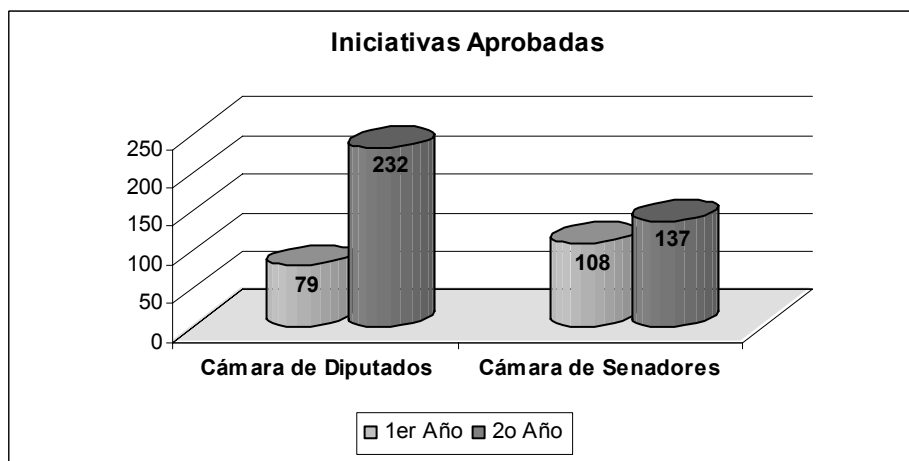
reformas legislativas; pero la realidad es que esta Legislatura nunca estuvo a la altura de las expectativas de cambio que se abrieron con la alternancia del 2000.

En los hechos, la LIX (2003-2006) Legislatura, perdió la oportunidad histórica de consolidar la transición democrática mediante una reforma estructural de nuestro ordenamiento político y jurídico que nos aproxime cada vez más a un verdadero estado de derecho democrático y moderno. Por eso, a la hora de los balances, conviene no perder de vista el conjunto de reformas fundamentales que el país sigue esperando y que los legisladores han sido incapaces de encarar con patriotismo y visión de futuro.

Ciertamente, la agenda del cambio normativo en México es amplísima. Son muchos los asuntos urgentes no sólo en términos de acercar lo más pronto posible nuestra realidad política a las exigencias y dinámica propias de un régimen democrático, sino también para frenar las inercias autoritarias del pasado que en un momento dado pudieran afectar gravemente la gobernabilidad y la estabilidad institucional. Por ahora quisiera referirme exclusivamente a reformas relacionadas con el quehacer del Poder Legislativo.

## Indicadores del desempeño Legislativo en la Cámara de Diputados.

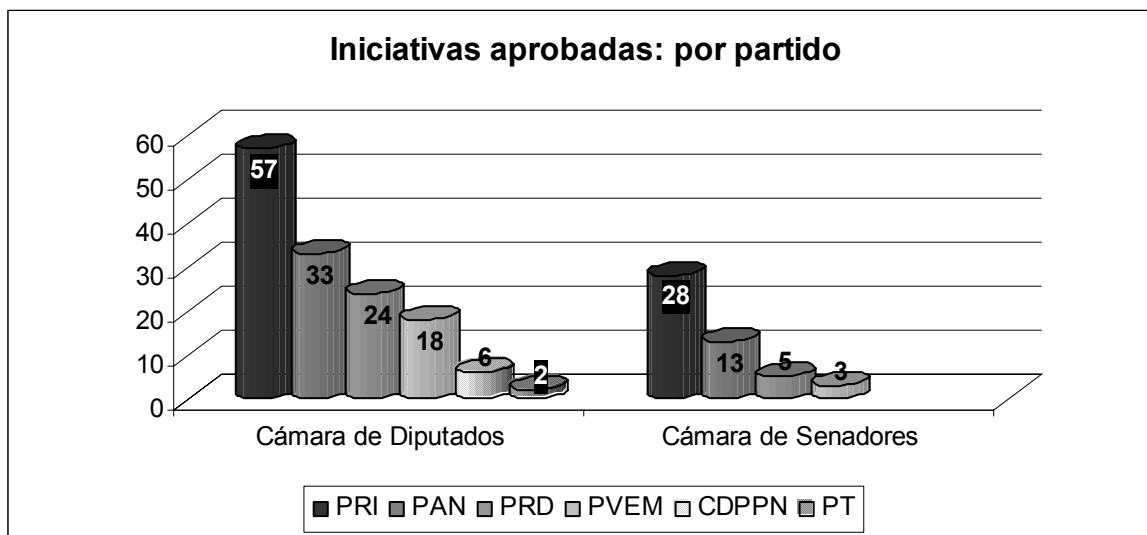
(Iniciativas aprobadas por cada cámara durante los dos primeros años de la LIX Legislatura).



Fuente: Obtenido del Centro de Investigación y Docencia Económica, Trabajo Estadístico. Elaboración de cuadros para este trabajo, por: Humbert Karl Sandoval Mejía.

## Indicadores de desempeño Legislativo por Grupo Parlamentario en la Cámara de Diputados.

(Iniciativas aprobadas durante los dos primeros años de la LIX Legislatura).



\*Incluye iniciativas presentadas por Grupos Parlamentarios, Mesa Directiva e Integrantes de Comisiones.

Fuente: Obtenido del Centro de Investigación y Docencia Económica, Trabajo Estadístico. Elaboración de cuadros para este trabajo, por: Humbert Karl Sandoval Mejía.

El ejecutivo y su partido, el PAN, no rebasan juntos el 20% de la contribución local del trabajo legislativo en la Cámara de Diputados, y el 31% del Senado. En la década pasada, la contribución del Ejecutivo al volumen de la gestión era superior al 95%. En la actualidad estos números han caído dramáticamente. En el segundo año de ejercicio de la LIX Legislatura, el Presidente tiene una tasa de contribución menor al 9% en el Senado, mientras que en la Cámara de Diputados es tan sólo del 3%. El Ejecutivo presenta menos de la mitad de iniciativas en el segundo año respecto al primero, pasando de 15 a 7 en la Cámara Baja, mientras que en el Senado disminuyó de 27 a 10. De las iniciativas aprobadas, sólo 4 fueron del Ejecutivo en la Cámara de Diputados y 7 en el Senado. Así, el Presidente aumentó su tasa de éxito en ambas Cámaras en la de Diputados pasó de 27% a 57% y en el Senado incrementó de 33% a 70%.

El porcentaje de rechazo ciudadano al trabajo que desempeñan los diputados federales creció de 67% en 2003, a 74% en 2005, según encuestas nacionales ordenadas por el propio órgano legislativo.

De acuerdo con las investigaciones encargadas por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), de la Cámara de Diputados, sólo 26% de los ciudadanos consultados dijeron estar de acuerdo con el trabajo que desempeñan los legisladores.

En otro aspecto, 70% de los entrevistados consideraron que no habían obtenido beneficios por el trabajo del Congreso. Sólo 15% dijeron que sí y 15% respondieron que no sabían.

Al ser comparados con diputados locales, los federales tampoco salieron bien calificados. De los encuestados, 27% prefirieron la labor de los primeros, contra 15% que avalaron a los federales.

La evolución de la percepción ciudadana sobre el desempeño legislativo ha tenido altibajos en dos años, pero nunca ha sido satisfactoria.

En enero de 2003, 67% se manifestaron en desacuerdo con las acciones de la Cámara; un año después, en enero de 2004, la cifra bajó a 64%, pero en septiembre de ese mismo año el porcentaje se elevó a 73%.

En enero de 2005 el porcentaje de personas en desacuerdo con el desempeño legislativo volvió a caer y se ubicó en 66%, pero el pasado mayo alcanzó su cifra más alta con 74%.

Los estudios admitieron que las opiniones vertidas se desarrollan en un contexto de escasa información "toda vez que menos de la mitad de la población conoce cuál es el órgano encargado de discutir y votar las leyes en México, y sólo cuatro de cada 10 personas creen que el Congreso de la Unión trabaja de manera independiente del Presidente de la República".

La investigación *Impacto del trabajo legislativo en la opinión pública*, terminada en septiembre de 2005, concentró los resultados de varias encuestas hechas a ciudadanos, de manera personal y por teléfono, en todo el país.

Entre los temas planteados a los entrevistados estuvieron el desempeño en el proceso de desafuero en contra de Andrés Manuel López Obrador, ex jefe de Gobierno capitalino; la aprobación del Presupuesto de Egresos 2005, impugnado por el Ejecutivo federal, y la aprobación de reformas para el voto de los mexicanos en el extranjero.

El documento concluye que la aprobación a la Cámara está "muy por debajo" de la aprobación expresada al Presidente de la República<sup>8</sup>.

### **Caída de los niveles de asistencia en la Cámara de Diputados.**

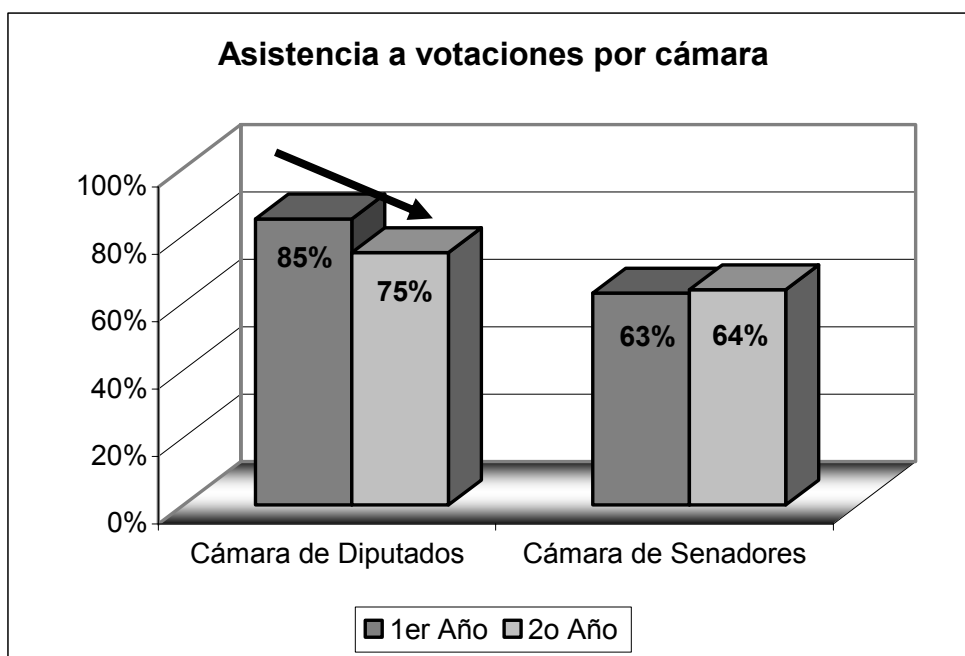
La asistencia en las sesiones plenarios disminuyó durante el segundo año de ejercicio de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados. El promedio de asistencia en la Cámara Baja fue de 70.18%, 18.5% menor que en el primer año, mientras que la asistencia a votaciones para esta Cámara disminuyó sustancialmente pasando de 84.5% del primer año a 74.9% para el segundo. En el caso del Senado el promedio de asistencia a votación se mantuvo relativamente estable variando de 80 legisladores (62%) en el primer año a 83 senadores (64.1%). El promedio de asistencia varía notablemente de un grupo parlamentario a otro. Cabe señalar que la caída de la asistencia se debió principalmente a los partidos pequeños, todos por debajo del promedio general en la Cámara de Diputados. El mayor ausentismo se registró en el PT con 39.84% de inasistencias en promedio.

---

<sup>8</sup> HERRERA, Jorge, Crece rechazo ciudadano a trabajo de los diputados"; Periódico: "El Universal", México, Enero de 2006.

## Asistencia a votaciones de los Legisladores.

(Promedio y porcentaje por Cámara y Año Legislativo).



Fuente: Obtenido del Centro de Investigación y Docencia Económica, Trabajo Estadístico. Elaboración de cuadros para este trabajo, por: Humbert Karl Sandoval Mejía.

Desafortunadamente nuestro Poder Legislativo, deja mucho que desear en lo que se refiere al concepto de responsabilidad como lo señalan las encuestas y la opinión pública en general. Tal vez sea porque llevan pocos años de trabajar sin seguir órdenes -del Presidente hegemónico-, tal vez porque al no tener reelección no se tiene carrera parlamentaria, pero el caso es que nuestros legisladores no están respondiendo a lo que necesitamos.

Al parecer el problema con el marco jurídico tienen que ver, esencialmente, con dos circunstancias. Por un lado, la absoluta irresponsabilidad de los congresistas, que no tienen que enfrentar nunca las consecuencias de sus actos.



Por otro, la incapacidad de los mexicanos para decidir lo que quieren, asumiendo los costos de su decisión. Es decir, con la irresponsabilidad de nosotros los ciudadanos.

Por ejemplo; Los legisladores toman decisiones acerca de normas que rigen la conducta de las personas en una cantidad enorme de ámbitos: económico, político, penal, civil, ecológico y más. Pocos de ellos entienden alguno de éstos, ya no digamos de todos, que es imposible. Sin embargo, no cuentan con apoyos técnicos permanentes. Los pocos puestos de asesores son ocupados por personal político con el mismo o mayor nivel de ignorancia que el de los legisladores. Así, cuando se realizan consultas, los legisladores enfrentan la posibilidad de que los participantes no sean desinteresados y disminuya su nivel de asistencia considerablemente en el último año de ejercicio o en los dos últimos años de lo que abarca sus ejercicio “representativo” –una legislatura-; sino que tengan una agenda específica que quieren impulsar en el Congreso.

El resultado es conocido, se aprueban leyes que no tienen posibilidad de aplicarse, o que tienen beneficiarios muy claros, sean éstos los dueños de las televisoras, los líderes cañeros, o quien sea.

Pero no tenemos posibilidad de imputar ninguna responsabilidad a estos legisladores que actuaron, en el mejor de los casos, en plena ignorancia e indolencia. Ni siquiera podemos aplicar correctivos políticos, porque tenemos 200 diputados y 64 senadores que llegarán al Congreso sin que nadie vote por ellos, salvo su dirigencia partidaria. Más aún, los congresistas pueden aprovechar el tamaño de las cámaras para esconder su responsabilidad, como lo hace el PRD en el caso presente de la Ley de Medios, en donde todos sus diputados aprobaron una iniciativa que ahora sus senadores califican de negativa para el país. Y llegan a la bajeza de acusar entonces al PRI y al PAN de actuar contra el beneficio nacional. Bueno, pues exactamente igual que ellos, pero con un poco menos de cobardía.

Los tres partidos mencionados serían precisamente esa oligarquía, sin responsabilidad, que está y estará en posibilidad de acabar con el país como resultado de su amplia ignorancia.

Pero tal vez no sea un problema de oligarquía, sino de la población misma. Los mexicanos no hemos logrado establecer el consenso mínimo de lo que queremos hacer. Los que no queremos asumir nuestra responsabilidad somos nosotros, los ciudadanos. Y por eso nuestros representantes son así.

Somos nosotros los que no queremos aceptar que cada decisión tiene un costo. Que cada dinero que se regale habrá salido del bolsillo de otras personas. Que no hay nada gratis, y que si queremos ser ricos, hay que trabajar para ello, y hay que ahorrar, y hay que pagar impuestos.

Somos un país de adolescentes irresponsables, por eso tenemos un Congreso así, y por eso tantos ciudadanos quieren, más que un nuevo presidente, un padre que los guíe y los regañe, un Mesías que los redima. Lo que aún no sabemos es si los irresponsables son mayoría.

#### **4.3.4 Organización deficiente del sistema de comisiones**

El sistema de comisiones legislativas en la Cámara de Diputados muestra una gran concentración de trabajo legislativo en pocas comisiones. De los 403 dictámenes elaborados durante el segundo año de ejercicio, 326 (81%) se concentran en 9 de las 42 comisiones permanentes con responsabilidades legislativas en esta Cámara. En el caso de los dictámenes elaborados durante el segundo año, 151 (37.47%), estuvieron únicamente a cargo de la comisión de Hacienda y Crédito Público. Del total de comisiones permanentes, 13 no elaboraron ningún dictamen durante el segundo año de la LIX Legislatura.

En el Senado de la República, el trabajo legislativo de las comisiones también muestra una concentración considerable en un pequeño número de comisiones. De las 136 iniciativas dictaminadas (turnadas únicamente a primera comisión), el 71.3% se concentra en 6 comisiones legislativas. De los dictámenes turnados a primera comisión y aprobados durante el segundo año de ejercicio, 73 estuvieron a cargo de tres comisiones: Hacienda y Crédito Público, Gobernación y Salud y Seguridad Social. De las 48 comisiones permanentes y contando a todas las comisiones a las que fueron turnadas las iniciativas, 14 no elaboraron ningún dictamen durante el segundo año de la LIX Legislatura.

#### **4.3.5 Déficit de transparencia en las Comisiones de la Cámara de Diputados**

En materia de transparencia del trabajo de Comisiones en la Cámara de Diputados existen deficiencias considerables. La mayoría de las comisiones tiene un grado parcial del cumplimiento de esta responsabilidad. De acuerdo al indicador de transparencia construido a partir de la información disponible en los *Micro Sitios* de las comisiones<sup>9</sup>, el promedio de transparencia es de 5.13%. Las tres comisiones que alcanzaron la calificación más alta fueron: Medio ambiente y Recursos Naturales, Gobernación y Reforma Agraria. La comisión de Seguridad Pública, Puntos Constitucionales y Presupuesto y Cuenta Pública son aquellas con menor información disponible en los *Micro sitios*.

Hasta hace pocos años no era ningún misterio saber cómo trabajaba el Congreso de la Unión, cuáles eran sus mecanismos de consulta y las razones, propósitos e intenciones de las leyes que formulaba y de las enmiendas que hacía inclusive a la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>9</sup> El índice captura si los Micro sitios cuentan con la siguiente información: 1)iniciativas, 2)minutas, 3)puntos de acuerdo, 4)dictámenes, 5)plan de trabajo, 6)actas, 7)informes de actividades, 8)directorios y 9)contacto. Con base en los nueve criterios se hace un promedio de acuerdo a la información disponible. Consulta realizada el 10 de septiembre del 2005 en la página de Internet de las Comisiones de la Cámara de Diputados. ([www.diputados.gob.mx/comisiones59legislatura/index59.htm](http://www.diputados.gob.mx/comisiones59legislatura/index59.htm))

El honorable Congreso simplemente complacía los deseos del jefe del Poder Ejecutivo, sin importar contradicciones, aberraciones, caprichos o tanteos. A la avasalladora mayoría del partido en el poder no la detenía nadie, ni le importaba el qué se diría. Votaban como se les indicaba, o los botaban y daban así por terminada su carrera en el servicio público.

Ahora que tres partidos principales comparten los votos y no hay una Presidencia súper poderosa, los legisladores tienen la opción de seguir las indicaciones de sus líderes -adscritos a la dirigencia de sus respectivos partidos políticos- o quedan a merced de los cabilderos de los diversos grupos interesados en influirlos.

Lo que pase en realidad queda oculto al escrutinio público, o al menos ciudadano, porque la práctica de la transparencia en la que estamos ejercitándonos no ha logrado transponer los muros del Palacio de San Lázaro. Así, los resultados quedan bajo sospecha y sólo podemos especular a la luz del análisis de las consecuencias del trabajo legislativo. La lista de asuntos en los que se ha hecho evidente la sumisión de los legisladores a presiones de particulares beneficiados van desde las recientes reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión -para dejarles automáticamente las frecuencias liberadas por los avances tecnológicos, poner en subasta las nuevas frecuencias, entre otras prebendas-, hasta la anulación de impuestos a las productoras de cigarrillos, el rescate bancario (Fobaproa) y otros casos.

Si bien las sesiones de las cámaras son públicas, no ocurre lo mismo con las juntas de las comisiones, que es donde las leyes se cocinan. Allí es donde las iniciativas se analizan a fondo, se proyectan los resultados y se redactan las leyes que finalmente se someten al pleno. En el proceso, los funcionarios de las

dependencias involucradas en la materia son consultados, pero también comparecen los particulares que serán afectados por la legislación.

El asunto tiene matices positivos. Es por supuesto necesario, conveniente y plausible que el mayor número posible de personas sobre las cuales la legislación tendrá efectos directos comparezcan y den a conocer sus puntos de vista, observaciones u objeciones. La cuestión es que esto debe hacerse públicamente, de manera transparente.

De esta forma los cabildeos, que desarrollan una función de utilidad, deben actuar dentro de un marco de reglas que consideren sus derechos, deberes, obligaciones, responsabilidades y que podría adquirir un cariz interinstitucional sólo posible bajo un régimen de respeto y reconocimiento pleno de las atribuciones jurídicas y la representatividad dentro de cada División del Poder. La capacidad legítima del Ejecutivo de incidir sobre la sustancia en el proceso de formación de leyes, tiene el efecto por demás positivo de fortalecer a la instancia legislativa, siempre que se mantengan las condiciones de transparencia y responsabilidad en la toma de decisiones.

Tomando en cuenta que la dimensión tanto pública como privada del **cabildeo** empieza a desarrollarse en México, es conveniente avanzar en la discusión sobre algunas posibles reformas que presten a esta actividad un marco propicio para su desarrollo. Algunos de esos aspectos, cuya discusión sería de gran utilidad, son los siguientes:

Resulta indispensable avanzar en la construcción de un marco regulatorio que norme la actividad del cabildeo en el país, considerando, tanto las necesidades que surgen del ámbito federal, como las propias de los ámbitos estatal y municipal.

Es necesario fomentar una adecuada profesionalización de los cabilderos gubernamentales y particulares, contando con la participación de instituciones

educativas, cuyos planes de estudio aborden temas del proceso legislativo y de derecho constitucional y administrativo, de concertación, de análisis político, comunicación social y de planeación estratégica, entre otros.

Ligado con lo anterior, debe avanzarse en el fortalecimiento del propio Poder Legislativo, mediante la renovación y actualización de sus procedimientos internos y de su estructura, para dotarle de los cuadros adecuados para llevar a cabo de manera eficiente y transparente las labores de análisis, discusión y respuesta a los ciudadanos.

La construcción de una nueva arquitectura institucional en México deberá considerar como una nueva pieza, la figura del cabildero, considerando la posibilidad de integrar un registro y adoptar una reglamentación de los individuos o grupos que ejerzan esta actividad.

En suma, el cabildeo es una realidad que refleja una vida democrática más dinámica y plural, en el marco de un nuevo equilibrio entre los poderes de la Unión, y en la cual los ciudadanos cuentan con vías más eficaces para promover sus intereses. En última instancia, se trata de una práctica que beneficia a la sociedad civil al promover su participación activa, organizada e institucional.

Por otro lado, la compra de voluntades de diputados y senadores, mediante estímulos persuasivos o disuasivos de que llegan a ser objeto, es propiciada entre otros factores por vacíos legales de la propia Ley Orgánica del Congreso y de su Reglamento Interior, que han dado pie a un desempeño cuestionable de muchos legisladores. El Congreso se ha mostrado renuente a transparentar su trascendental actividad legislativa. Es un reclamo nacional que esto termine. Ponerse a disposición de un interés privado, negociar el voto, a cambio de prebendas particulares, como bonos o pagos en especie y en efectivo, puede fácilmente ocurrir

mientras se mantenga el secreto de todo el proceso intestino sobre la generación de leyes.

Hoy el Congreso está ante el desafío de continuar un desempeño muy criticado o corregir el camino. Están a la vista procesos políticos muy relevantes para el país, incluyendo la negociación de reformas estructurales postergadas, y los mexicanos reclaman apertura, acceso a la información y plena transparencia. Los legisladores ganarán en credibilidad y México, en legitimidad de sus nuevas leyes.

#### **4.4 El Congreso Mexicano: debilidades y fortalezas**

Un Congreso sin plena conciencia de sus deberes, de los principios que deben conducirlo y de las funciones que ésta llamado a realizar, puede ser factor importante o causa fundamental del fracaso total de la democracia. Y con toda visión nombrarlo todo el tiempo de una forma peyorativa: un Congreso Indolente. A definición del politólogo y jurisperito Rodrigo Borja (1997, 148) dice que la palabra congreso proviene del latín *congressus*, de *congrēdi* –que significa caminar juntos, congregarse- y da la siguiente definición:

En un sentido lato, es una reunión amplia de personas representativas en cualquier rama de actividad humana para deliberar sobre los temas de su incumbencia. En sentido propiamente político es la asamblea legislativa de un Estado y, dependiendo de la amplitud de sus poderes, puede llamarse Parlamento o simplemente Congreso o Cámara Legislativa.

De las palabras anteriores se deriva que la tarea de un Congreso es llegar a acuerdos, de eso depende su viabilidad.

Lo más difícil para el ser humano es discutir, atender y comunicar, porque en estas actividades se ponen en juego los valores y la conformación ética de quienes en ella participan. Un Congreso se mueve en el ámbito de la cultura, lo

cual quiere decir de “todo”. Como menciona el Senador Juan José Rodríguez Prats: -Un Parlamento refleja el alma de una nación; sus confusiones y sus contradicciones son consecuencia de la cultura política de un pueblo-.

Analizando el Congreso en México se puede ver muchas carencias. Es cierto que no se trata de un órgano incompetente, puesto que tiene las atribuciones que la ley le concede y ésta conformado por personas con la capacidad para hacer las tareas inherentes al cargo. Es más bien indolente, lo cual quiere decir, de acuerdo con el *Diccionario* de la Real academia Española, “que no se afecta o conmueve, flojo, perezoso”. No ha entendido o no quiere entender el inmerso deber que tiene hoy ante el pueblo de México. Rehuye asumir su responsabilidad y en eso radica su pereza.

Demasiado entretenido en la disputa de ofertas electorales o en conservar o alcanzar el poder, no le conmueven las grandes urgencias que tiene la nación. Y efectivamente, hoy constituye un órgano auténtico no subordinado ni dependiente, factor de control y contrapeso. Pero en su seno no ha habido disponibilidad para discutir, con mesura y equilibrio, las leyes que México requiere para impulsar su desarrollo. El Ejecutivo propuso, pero el Legislativo no dispuso, dando como consecuencia un deterioro grave en nuestro estado de derecho.

No existe una adecuada visión de los acontecimientos presentes que vive México. Los productos legislativos de las legislaturas LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006), son pobres y de escasa calidad (que de alguna manera lo demuestran los datos estadísticos que se plasmaron a través de cuadros comparativos en este capítulo).

De lo anterior, destacan a nivel constitucional, la reforma al artículo 21 para que México se incorpore a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (cambió que se realizó con mucha lentitud y pésima técnica legislativa); las reformas para



consagrar los derechos de los pueblos indígenas (más literatura que derecho); la educación preescolar obligatoria consignada en el artículo 3º Constitucional (una simple proclama –“anuncio o notificación pública”-); el derecho de doble nacionalidad. Ciertamente, se generaron nuevas leyes como la de Transparencia y Acceso a la Información Pública; la del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (más bien acorde con la vieja tradición de otorgar funciones mágicas al derecho); y la Responsabilidad Patrimonial del Estado (consecuencia de una reforma constitucional), que se prevé tendrá problemas en su instrumentación.

Por consiguiente son importantes la modificación a la Ley General de Salud para crear el Seguro Popular (que pudo haber sido instrumentado a través de un decreto presidencial de acuerdo con la facultad reglamentaria del Ejecutivo), así como la realizada en materia penal para una organización más eficiente de los aparatos de seguridad. Una reforma que causó grandes debates –muy limitada en sus efectos- es la Ley de Seguro Social en un intento por aliviar la carga financiera que implica el pago de pensiones a jubilados. Resaltan también las reformas y las nuevas leyes en materia financiera que responden al desenvolvimiento mismo del desarrollo nacional.

Se reconoció el derecho de voto de los mexicanos en el extranjero, que rompe la tradición del derecho electoral mexicano de presumir la mala fe, derivada de prácticas fraudulentas en el pasado. Ahora se reconoce ese derecho como el único requisito de contar con credencial de elector. Sin embargo, en su redacción existen nuevamente lagunas graves que se asocian a la crítica del Parlamento y su incapacidad para realizar correctamente el trabajo legislativo. Las presiones políticas han podido más que la finura del entretejido jurídico, lo cual abre la puerta a nuevas disputas de fraude electoral que parecían haber quedado en el pasado. Se duda de la capacidad de los mecanismos implementados en el Instituto Federal Electoral y Servicio Postal Mexicano. Entre otras, una de la manifestación

más de indolencia del Congreso mexicano, fue su desacato a la instrucción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), de revisar las objeciones del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos para 2005. A pesar de ser uno de los puntos de la agenda del período de sesiones extraordinarias, ante la amenaza de no tener las dos terceras partes para superar el veto presidencial, los diputados de la oposición decidieron postergar la discusión para el período de sesiones que inicia en septiembre, dejando en la incertidumbre el destino de 60 mil millones de pesos. Respecto a lo anterior Miguel Carbonell<sup>10</sup> señala que la SCJN, “lejos de dar solución a un conflicto entre poderes, significó apenas el inicio de una larga disputa en torno al presupuesto”. Tomando en cuenta el punto de vista de este jurista mexicano, se requiere una reforma que incluya la “reconducción presupuestal” y sugiere que, al no haber acuerdos, prolongue su vigencia el presupuesto del año anterior, o bien acudir al derecho constitucional comparado que ofrece buenas soluciones en este terreno. Carbonell cita el caso de Colombia, cuya constitución ordena (artículo 348) que el proyecto del ejecutivo adquiera fuerza de ley de no ser aprobado éste en los tiempos establecidos, por citar algunos.

Otra manifestación de carácter indolente del Congreso, fue el no haber autorizado la solicitud del presidente de la República para viajar al extranjero, negativa que obligó a cancelar compromisos importantes en Estados Unidos y Canadá. Tampoco el Congreso le permitió que el Ejecutivo recibiera un premio de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) por la política agropecuaria de su gobierno, negativa que constituyó un agravio a ese organismo. El origen de los permisos para recibir este tipo de distinciones es un trámite derivado de la sospecha de que, mediante esos mecanismos, se pueda corromper a un funcionario. Casos que corresponden a figuras jurídicas decimonónicas obsoletas del México de hoy.

---

<sup>10</sup> CARBONELL, Miguel; Periódico: “Reforma”; suplemento: “Enfoque” del 7 de Agosto del 2005.

De los casos más destacables de demagogia es aquella aprobación de una ley cañera (Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar) que riñe con los preceptos de Desarrollo Rural Sustentable y de Competencia Económica. Redactada con una pésima técnica legislativa, intenta sustituir el decreto cañero abrogado por el presidente de la República y proteger intereses corporativistas. Por otra parte aleja al sector azucarero de su preparación para enfrentarse a la apertura (prevista para el 2008) del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Esta ley manifiesta el interés partidista al privilegiar a dos organizaciones para seguir sujetando a los productores al compromiso político y a la aportación de recursos económicos. Se vivía un forcejeo entre el gobierno federal y las organizaciones patrocinadas por partidos políticos y se amenazaba con promover otros ordenamientos jurídicos similares, totalmente atentatorios contra los intereses nacionales, privilegiando intereses partidistas.

Estos ejemplos constituyen una manifestación clara de la necesidad de un arreglo institucional que le dé al Congreso instrumentos para ser más eficiente y al Ejecutivo atribuciones para superar las circunstancias antes mencionadas: normas del derecho parlamentario, denotando imperfección y señalando obligaciones pero no la forma de hacerlas cumplir. Si no es posible desarrollar mecanismos que obliguen a los congresistas a rendir cuentas ante el electorado, resultará imposible para su desempeño y las voces que denuncien su trabajo serán como un llamado a misa.

Uno de los tantos ejemplos de indolencia, desde un punto particular de vista, que es el que más destaca es el relativo al inciso I del artículo 72 constitucional -fundamental para el proceso legislativo- que señala un término de treinta días para que una cámara dictamine. Por otra parte, la Ley Orgánica y el Reglamento de ambas cámaras señalan términos diferentes. Lo desconsolador - como otras obligaciones del derecho parlamentario carente de sanción y que

solamente dependen de su observancia del sentido de responsabilidad de los representantes populares- es que estos términos son permanentemente violados. Lamentable es, que el Partido Revolucionario Institucional mayoritario en el Congreso, ni siquiera sus propias iniciativas ha dictaminado. Senadores priístas presentaron iniciativas trascendentes en el sector energético que contemplaba inversión privada y que fueron congeladas, como ejemplo el Partido Verde Ecologista de México, que en comisiones votó en contra de su propia iniciativa.

Lo que se vislumbra en muchos de los integrantes del Congreso es que existe resentimiento. Lo padecen algunos militantes que de un partido diferente al oficial por considerar que ellos iniciaron la ruptura del viejo sistema y merecían, por ello, ser los primeros en ocupar un gobierno de alternancia. Por otra parte, hay quienes se sienten despojados de algo que supuestamente les pertenecía. “El resentimiento es la peor de las emociones que puede tener el ser humano, por que le ocasiona una obstrucción total para emprender cualquier obra”, como lo expresa Fernando Escalante Gonzalbo<sup>11</sup>.

Un Congreso refleja la calidad humana de sus integrantes. En consecuencia, evidencia los resentimientos de quienes han llegado con el claro y firme propósito de frenar toda iniciativa del Ejecutivo, aunque con ello se lesione al país. Un partido que alguna vez se definió como revolucionario, se ha convertido en un nadador contra la corriente y como un partido viejo, se resiste al cambio. En otro caso, un partido que se define de izquierda se opone también a los nuevos tiempos.

En el pasado, el Congreso mexicano sujeto a la orden presidencial, efectuó reformas –en muchos casos con premura- que fueron equivocadas; lo que se ha podido constatar con el paso del tiempo. Sin embargo, ahora con en un claro prurito de no concederle al gobierno la posibilidad de instrumentar cambios, hay

---

<sup>11</sup> ESCALANTE GONZALBO, Fernando, *Estampas de Liliput. Bosquejos para una sociología de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pp. 27.

resistencias para enderezar el rumbo. Y las cuestionantes surgen; ¿Quién puede estar de acuerdo con cámaras de 500 diputados o de 128 senadores cuando ese tamaño –además de su alto costo- atrofia su desempeño?, ¿quién puede resistirse a modificar la disposición constitucional que señala al correo y al telégrafo como áreas exclusivas del Estado cuando la real Academia Española ya incorporó en su léxico el término correo electrónico, que por su naturaleza no puede estar circunscrito al ámbito del Estado?, ¿quién puede oponerse a la reelección inmediata de legisladores cuando es evidente su falta de calidad profesional, susceptible de mejorar con la repetición continuada en el cargo?, ¿quién puede oponerse a legislar para especificar que el fuero es consustancial al cargo, y por lo tanto, solamente debe proteger al legislador cuando se le pretenda atropellar en el ejercicio de sus funciones?, ¿quién puede oponerse a actualizar la prohibición constitucional para que los extranjeros puedan tener dominio sobre propiedades en una franja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, cuando la industria turística y las maquiladoras están asentadas justo en esas áreas geográficas?, El Congreso, sumiso al Ejecutivo, cometió errores garrafales y ahora con plena libertad e independencia, por indolencia se resiste a corregirlos.

En 1986 los legisladores priístas incorporaron en la legislación, una cláusula que garantizaba al partido mayoritario una sobre-representación con el argumento de la gobernabilidad. Entonces, si el Partido Revolucionario Institucional en su momento interpretó que el Ejecutivo requería de una mayoría para garantizar el avance de sus iniciativas, ¿por qué ahora en una total incongruencia, ha sido tan consistente para impedirle a un gobierno no priísta hacer sus reformas? El ejecutivo ha asumido la responsabilidad de las reformas propuestas y de sus consecuencias. ¿Cuáles son las razones del Congreso para no aprobarlas o para hacer, en su caso, contrapropuestas? Simple y sencillamente, la respuesta: Indolencia.

México atraviesa por un período complejo. Tal vez sea consecuencia de una “transición votada” como lo denomina Mauricio Merino: -que no produjo pactos para afianzar la gobernabilidad democrática ni se ocupó de adecuar las instituciones a los nuevos signos de la pluralidad partidaria-. Investigador y especialista en políticas públicas, nos señala, tres características de la transición mexicana que la diferencian de otras: a) no hubo una ruptura con el régimen anterior; b) el cambio se basó en una apertura gradual y continua y c) en lugar de diseñar nuevas instituciones, se han recuperado las ya existentes. Según Merino, los acuerdos políticos no se propusieron una transformación del entramado institucional en su conjunto, si no que se encaminaron únicamente hacia la “apertura de los procesos electorales y en el esfuerzo de las instituciones de llevarlos a buen puerto”<sup>12</sup>

Es de notarse que el autor citado tiene razón al calificar al Congreso de improductivo en su tarea legislativa. Sin embargo, se nota fehacientemente que su naturaleza -por lo menos hasta nuestros días- es de total indolencia. Las reformas electorales sexenales obedecieron al propósito de beneficiar a los partidos y no de mejorar -por que no se consideraba prioritario- el trabajo de las cámaras. Conviene hacer mención de diez criterios, según Juan José Rodríguez Prats<sup>13</sup>, de los cuales se puede analizar al Congreso mexicano y su indolencia:

**Nivel de debate.** No hay necesidad de explayarse para señalar la pobreza de las discusiones. Ayunos de reflexiones profundas y de propuestas, los legisladores incurren en el ataque personal y en el insulto. Si hoy un grupo de universitarios solicita la grabación de una buena sesión, los presidentes de las cámaras estarían en serias dificultades. Hay indolencia para preparar los debates y para que las

---

<sup>12</sup> MERINO, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2003, pp. 8.

<sup>13</sup> RODRÍGUEZ PRATS, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso Mexicano*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006., pp. 49.

fracciones parlamentarias fijen adecuadamente sus posiciones. Para dar sustento a estas afirmaciones, en opinión de Enrique Krauze<sup>14</sup>:

“El poder Legislativo y los partidos representados en él han incurrido en una falta de responsabilidad. El Congreso no ha querido asumir el papel transformador que el momento histórico reclamaba. Ha estado en todo su derecho de objetar las reformas económicas que, de manera acaso tardía y apresurada, propuso hace unos días el Presidente, o de proponer otras; lo que no tenía es el derecho de inmovilizar al país, de rechazar por sistema, de no proponer nada o casi nada y de degradar el ambiente político con un espectáculo de desorden, improvisación y superficialidad. Los ciudadanos esperaban una deliberación de altura en torno a esas reformas o a otras, acaso más importantes, como las relativas a la estructura política”<sup>15</sup>.

**Prioridades de la Agenda.** Al inicio de cada periodo de sesiones, las fracciones parlamentarias definen sus prioridades en la agenda nacional, mismas que son olvidadas apenas comienzan las sesiones. Tal parece que no hay criterios de las juntas de coordinación política para someterse con rigor al desahogo de lo necesario y, como consecuencia, imposterizable.

**Aportaciones a las políticas públicas.** Un parlamento debe ser factor de mejoramiento de las políticas públicas; por lo tanto, sus aportaciones deben ser trascendentes. El Congreso, más que analizar aquéllas, se ocupa de presentar puntos de acuerdo –no contemplados en el marco jurídico vigente– que generalmente se refieren a requerimientos y solicitudes a distintas dependencias federales como consecuencia de peticiones del electorado. Las comparecencias de los secretarios de Estado –escenario lógico de una discusión seria y reflexiva– se

---

<sup>14</sup> Cfr. KRAUZE, Enrique; Revista *Letras Libres*, “Posdata a Huntington” núm. 65, mayo del 2004, citado por Juan José Rodríguez Prats, op. cit.

<sup>15</sup> RODRÍGUEZ PRATS, Juan José, op. cit., p.120

han convertido en una pasarela para que los legisladores increpen a los funcionarios con el afán de exhibirlos y de exhibirse ellos mismos como líderes de las mejores causas populares. El problema principal de estas acciones legislativas es que reflejan la falta de conocimiento de los legisladores en las materias que analizan. Los equipos legislativos no tienen en lo general la preparación suficiente para realizar los análisis a profundidad que un ejercicio de control sobre el Ejecutivo requeriría. Por ende, los legisladores no tienen la preparación adecuada para cuestionar con base y detalle el trabajo del Ejecutivo, por lo cual las comparecencias de los secretarios de Estado terminan en espectáculos tristes del escenario político nacional.

**Relación con el Ejecutivo.** Actualmente se vive una relación contaminada. Los tiempos del presidencialismo exacerbado se caracterizaron por la sumisión de ambas cámaras al Ejecutivo federal, lo cual se podía confirmar por los rituales con las manifestaciones del lujo u ostentación presidencial. En cambio hoy, en un movimiento pendular frecuente en la historia de México, miembros del Poder Legislativo quieren ostentar su independencia a grado tal que las ceremonias del informe presidencial han degenerado en el peor espectáculo del asambleísmo. La ratificación de funcionarios a propuesta del Ejecutivo o la designación por parte de las cámaras se ha hecho con enorme lentitud, y en muchos casos se ha evidenciado un claro favoritismo partidista.

**Función Legislativa.** Sin la necesidad de ahondar más al respecto en el tema, ya se ha hablado del mismo en capítulos y ejemplos anteriores a lo largo de este trabajo.

**Acatamiento de ordenamientos internos.** Se ha hecho notar en líneas anteriores la imperfección de las normas del derecho parlamentario por carecer de sanciones. El Congreso mexicano ni siquiera sigue los pasos del proceso legislativo señalados en el artículo 72 de la Constitución para las iniciativas presentadas. La “congeladora”



constituye la vergüenza mayor de ambas cámaras. Es necesario asumir la tarea de dictaminar las iniciativas para concluir con la vergonzosa e indignante actitud de obstruir los procesos legislativos. Es deshonesto rechazar sin proponer para permanecer en la incertidumbre; es la negación del Estado de Derecho. El rezago del Poder Legislativo es una ominosa afrenta al pueblo de México y una falta de respeto a la Constitución misma.

**Trabajo en comisiones.** Todos los Parlamentos modernos han impulsado el trabajo en comisiones. Es ahí donde se procura, con el mayor profesionalismo cumplir con los principios del Parlamento y desempeñar adecuadamente sus funciones. En el caso mexicano el trabajo es desordenado, hay problemas para integrar el quórum y en muchos casos los presidentes de dichos órganos no convocan a sus miembros para no asumir compromisos. Esto genera que las comisiones prácticamente no sesionen. Un efecto común es, en el afán de buscar reflectores, organizar consultas y foros nacionales como parte del trabajo en comisiones. Estos eventos son importantes, pero sólo como proceso de legitimación.

**Relación entre grupos parlamentarios.** La constante falta de acuerdos, así como la falta de respeto a los acuerdos alcanzados, es práctica frecuente del Congreso mexicano. Como ejemplo: en el año 2002, con la asesoría de algunos consejeros del Instituto Federal Electoral, el Senado logró concebir una reforma electoral y plasmarla en una iniciativa suscrita por todos los partidos políticos. Sin embargo, una vez elaborado el dictamen, el Partido Revolucionario Institucional no lo firmó por decisión de su recién electo dirigente, ya que con la reforma, su partido dejaría de percibir 600 millones de pesos. De nada sirvieron los reclamos por esta falta de cumplimiento de un compromiso previamente acordado. Actitudes como éstas, que también se dieron en otras materias, deterioran el trabajo parlamentario. Por consiguiente se genera una partidocracia, donde los partidos políticos anteponen sus intereses individuales en vez de buscar el bien comunitario. El extremo de la

irresponsabilidad se constata con la negativa de los legisladores al complementar los acuerdos de la Convención Nacional Hacendaria, consistentes en una serie de propuestas para una reforma fiscal. El mundo académico, el sector gubernamental y los partidos políticos llegaron a acuerdos y a conclusiones que, por la actitud de los grupos parlamentarios, no pudieron traducirse en iniciativas, mucho menos en dictámenes y en leyes vigentes. El sentimiento de frustración que se transmitió a la opinión pública no tiene parangón. Al cumplirse un año de dicha Convención, apenas se han concretado doce de sus acuerdos; es decir, sólo 3% de los 326 puntos considerados, según información de la titular de enlace de la Presidencia para la Reforma Hacendaria, Suhalia Nuñez. Como única aportación a la reforma fiscal, la Cámara de Diputados estimaba el precio del barril del petróleo en forma optimista. Aunque los hechos evidenciaron que los ingresos petroleros fueron muy superiores a lo estimado, es una irresponsabilidad seguir apostando a los precios del petróleo sin asimilar las lecciones del pasado.

**Calidad de los legisladores en lo individual.** De ninguna manera se pueden señalar requisitos para aspirar a una representación popular; se da por hecho que los ciudadanos tienen la capacidad para elegir a sus legisladores. Sin embargo, por vicios del anterior sistema y por procesos internos de algunos partidos políticos con escaso sentido democrático –como el pago de cuotas a sus sectores-, arriban al Poder Legislativo representantes de muy bajo nivel profesional, agravado por el impedimento de la reelección inmediata.

**Percepción de la opinión pública.** Todo lo anterior es percibido por la opinión pública, que invariablemente manifiesta una crítica sumamente agresiva, lo cual acentúa el desprestigio de ambas cámaras. Uno de los testimonios que se puede mencionar es el del legislador Gilberto Rincón Gallardo:

“En realidad, se trata de un ya largo proceso a través del cual el debate político se ha ido convirtiendo en un torneo de ataques y juicios agresivos que, aunque eficaz para dar noticias a los medios y encandilar a la población, desatan los lazos que deben mantener a los políticos de las distintas posiciones.

Lo que ha sucedido en México es que la confrontación se convirtió en un valor positivo. Sólo bajo la vigencia de este antivalor de la política democrática, se celebran las rupturas y se descalifica al que acuerda y pacta.

Los efectos de este modelo de hacer política ya los conocemos sobradamente: mientras mayor es el conflicto y más aguzado el encono, mayor es la incertidumbre de los ciudadanos, menos probable son las reformas de fondo y más débiles son las leyes y las instituciones”<sup>16</sup>.

Sin embargo, sin ningún recato, ambas cámaras despliegan una gran campaña para mejorar su imagen pública sin considerar que no corresponde a las instituciones públicas este tipo de publicidad, sin que se refleje una mejoría sustancial en la percepción de su imagen. El engaño es perverso; el autoengaño es suicida.

Por último, la parroquialidad de los congresistas mexicanos se refleja en la falta de atención a la realidad o, peor aún, el discurso de la globalización es utilizado de manera fútil. La inserción del país en el contexto mundial es tocada de una manera superficial sin un análisis serio de sus implicaciones y sus consecuencias.

---

<sup>16</sup> RODRÍGUEZ PRATS, Juan José, *op. cit.*, p.135

Se habla de tener un país competitivo, pero no se aprueban leyes que le faciliten la modernización del mismo; se condena el estado de la educación pero no se modifican las estructuras corporativas que impiden la modernización del sistema educativo para permitir la competitividad de los jóvenes en el mundo globalizado.

Frente a estas amenazas, el Parlamento tiene muchos desafíos por delante y tal vez uno en cuyo papel es insustituible: la formación de líderes con visión de estadistas que entiendan la necesidad de los cambios y que los instrumenten a través del Derecho. Un clamor recorre a todos los Estados del siglo XXI: la exigencia de calidad de los políticos. En esa área, el Parlamento es escuela, es práctica y es lugar para probar a los mejores hombres que deben asumir deberes y tomar decisiones. Solamente así el político profesional tendrá las virtudes que inquietaban a Schumpeter y a Weber, quien consideraba: ... “el político debe asumir una plena responsabilidad personal por la causa que abraza, poseer gran juicio, ser tan sensato como estoico, estar dotado de grandes dosis de energía y de resistencia y saber que su trabajo requiere <<ira y estudio>>”.<sup>17</sup>

Sin duda, el Parlamento es el buen escenario para cuajar esa clase de hombres y nadie en su sano juicio propondría retornar a tiempos pasados. El reto es perfeccionar al Congreso; no hay otra solución. Ninguna nación que aspire hoy a la democracia propone, ni remotamente, suprimir el Parlamento; por el contrario, en él se depositan las más grandes responsabilidades.

Siguiendo la temática, el buen desempeño de las instituciones es directamente proporcional a la calidad democrática. Instituciones útiles, consolidación democrática y estabilidad política están estrechamente imbricadas.

---

<sup>17</sup> SCHUMPETER, Joseph, A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Ediciones Aguilar, Madrid, 2000, pp. 33.

La LX Legislatura, próxima en el Congreso, podría arribar a un punto de bifurcación: superar su indolencia y desempeñar el papel que le corresponde en las definiciones que México requiere, o ser rebasado por la realidad misma y verse marginado como sujeto protagónico de la vida política. Si acontece lo segundo, muy probablemente los ciudadanos, a través de otras instituciones y organismos, instrumentarán las decisiones políticas fundamentales con el consecuente deterioro del Estado de Derecho.

Se debe tomar conciencia y tener muy en claro que difícilmente puede mejorar una institución cuando sus integrantes tienen tal alejamiento de la realidad y no asumen a cabalidad sus deberes. Para que un representante pueda cumplir con sus funciones lo primero es querer hacerlo, y el Congreso mexicano no ha querido.

Lo recurrente es que la asamblea diluye la responsabilidad de sus integrantes, pero la opinión pública debe medir con gran rigor el desempeño individual de cada uno de los legisladores, solamente cuando haya conciencia en éstos del gran daño que causan con su gran actitud indolente, empezarán a mejorar su desempeño. Sí hay una responsabilidad individual, no tan sólo en el Congreso, sino en todos los escenarios de la política donde se toman decisiones, una asamblea debe concitar la atención de la opinión pública. No es negativo que haya pasión en el debate; lo lamentable es que no haya productos del debate.

Para el politólogo español José María Maravall, el control de los gobiernos depende de: -la capacidad de los votantes para sancionar o recompensar a los políticos-. Por ello, concepto clave para mejorar el Congreso mexicano es una mayor participación ciudadana. El desfase entre lo que el Congreso piensa y las preferencias de la sociedad plantea un problema grave de legitimidad política que

obliga al representante popular a asumir una decisión. En este sentido y como lo mencione antes a lo largo de este trabajo, para Sartori: -el pueblo ejerce el poder político en la medida en que es capaz de controlar y sustituir a los que ostentan el poder-. En reciprocidad, el miedo a perder el apoyo popular disciplina enormemente las acciones de los partidos.

“La política siempre se mueve en el tiempo. Ser oportuno es esencial para obtener resultados”. El Congreso mexicano perdió magnificas oportunidades en sus Legislaturas LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006), de hacer las reformas que México requiere<sup>18</sup>. Tal vez algún día, en próximas Legislaturas, se lleve acabo un buen desempeño de representación e interés popular; todo depende de la visión-conciencia social.

---

<sup>18</sup> RODRÍGUEZ PRATS, Juan José, *op. cit.*

## CONCLUSIONES

1. Tenemos que perfeccionar las instituciones políticas para fortalecer nuestra democracia, es difícil continuar con el déficit institucional, los estudios empíricos y estadísticos han demostrado la insuficiencia parlamentaria, por lo que es impostergable una reforma del Estado, para dotarlo de mayores márgenes de maniobra en el marco de la legalidad y en un contexto democrático.
2. Retomar con toda decisión la Reforma del Estado, para plantear un cambio institucional y ampliar los márgenes de gobernabilidad. En los regímenes parlamentarios la responsabilidad de formar un gobierno recae en la mayoría parlamentaria. Una sola elección basta para hacer congruencia política entre parlamento y gabinete.
3. El gobierno dividido puede dar lugar tanto al conflicto y la parálisis, como al consenso y la cooperación. Uno y otro resultado dependen de la forma en que se configure la distribución de poderes ente Ejecutivo y Legislativo. La forma de hacer posible un sistema de decisiones efectivas, colectivas y representativas, es precisamente imitando la lógica de un régimen parlamentario en dos aspectos principales. Por un lado moderando los poderes de bloqueo, por otro creando una mejor integración de poderes en materia de formación y conducción de gobierno.
4. Lo que pasa en realidad queda oculto al escrutinio público, o al menos al ciudadano, porque la práctica de la transparencia en la que se está ejercitando el Gobierno no ha logrado transponer los muros del Palacio de San Lázaro. Así, los resultados quedan bajo sospecha y sólo podemos especular a la luz del análisis las consecuencias del trabajo legislativo, sin un fehaciente esclarecimiento del entramado parlamentario.
5. Es fundamental prohibir expresamente a los partidos y candidatos la compra directa de espacios comerciales en radio y televisión, y hacer del Instituto Federal Electoral la instancia única para administrar y distribuir a éstos los tiempos, que por ley, otorgan los concesionarios al Estado, y que deben servir para la difusión de los mensajes políticos. Una mayor fiscalización del dinero a las campañas antes de las elecciones, no después. La reducción de los tiempos de las campañas, la reglamentación de las precampañas y obligar a la celebración de por lo menos tres debates entre los contendientes.

6. Fallas recurrentes que sí pueden corregirse por la vía democrática, está en el monopolio de los partidos políticos para presentar candidatos, y en la ausencia de una regulación clara sobre la forma en que ejercen ese poder monopólico está en la evidente relación perversa que se ha establecido entre el dinero y las campañas políticas. El resultado agregado ha sido la pérdida de calidad democrática y el sesgo de uno de sus principios básicos, el de la integración de las preferencias, por la enorme e indiscutible influencia que ejerce la televisión sobre la opinión de los ciudadanos. No es pues, la cantidad, sino la calidad de los mensajes publicitarios lo que determina si hay mejor o peor democracia electoral.
  
7. Si unas cuantas personas retienen u asignan los puestos es imposible hablar de la existencia de un régimen democrático. Lo relevante para la democracia es garantizar que todos los cargos que ejerce el poder sean distribuidos en función de la opinión de los ciudadanos, implementando una forma de democracia en la que puedan participar directamente en el proceso de toma de decisiones políticas, como algunos sistemas propuestos a lo largo de esta tesis.
  
8. Lo que se ve más viable por el momento histórico del país, es modernizar al Poder Legislativo por un lado, y por el otro, dar oportunidad al Ejecutivo de enfrentar los desafíos del Congreso plural. Pero para ello se requiere de las reformas del propio Congreso.
  
9. **Nivel de debate.** No hay necesidad de explayarse para señalar la pobreza de las discusiones. Aunados de reflexiones profundas y de propuestas, los legisladores incurren en el ataque personal y en el insulto.
  
10. **Prioridades de la Agenda.** Al inicio de cada periodo de sesiones, las fracciones parlamentarias definen sus prioridades en la agenda nacional, mismas que son olvidadas apenas comienzan las sesiones. Tal parece que no hay criterios de las juntas de coordinación política para someterse con rigor al desahogo de lo necesario y, como consecuencia, impostergable. Empezar reformas a algunos puntos constitucionales, esto es: establecer prioridades de Agenda. Es importante comprometerse con los cambios sugeridos, porque la situación actual puede llevarnos a una parálisis en los asuntos vitales de la nación.



11. **Aportaciones a las políticas públicas.** Un parlamento debe ser factor de mejoramiento de las políticas públicas; por lo tanto, sus aportaciones deben ser trascendentes. El problema principal de las acciones legislativas es que reflejan la falta de conocimiento de los legisladores en las materias que analizan. Los equipos legislativos no tiene en lo general la preparación suficiente para realizar los análisis a profundidad que un ejercicio de control sobre el Ejecutivo requeriría. Por ende, los legisladores no tienen la preparación adecuada para cuestionar con base y detalle el trabajo del Ejecutivo, por lo cual las comparecencias de los secretarios de Estado terminan en espectáculos tristes del escenario político nacional.
  
12. **Relación con el Ejecutivo.** Actualmente se vive una relación contaminada. Hoy, en un movimiento pendular frecuente en la historia de México, miembros del Poder Legislativo quieren ostentar su independencia a grado tal que las ceremonias del informe presidencial han degenerado en el peor espectáculo del asambleísmo. La ratificación de funcionarios a propuesta del Ejecutivo o la designación por parte de las cámaras se han hecho con enorme lentitud, y en muchos casos se ha evidenciado un claro favoritismo partidista.
  
13. **Acatamiento de ordenamientos internos.** Se ha hecho notar la imperfección de las normas del derecho parlamentario por carecer de sanciones. El Congreso mexicano ni siquiera sigue los pasos del proceso legislativo señalados en el artículo 72 de la Constitución para las iniciativas presentadas. La “congeladora” constituye la vergüenza mayor de ambas cámaras. Es necesario asumir la tarea de dictaminar las iniciativas para concluir con la vergonzosa e indignante actitud de obstruir los procesos legislativos. El rezago del Poder Legislativo es una ominosa afrenta al pueblo de México y una falta de respeto a la Constitución.
  
14. **Trabajo en comisiones.** Es ahí donde se procura, con el mayor profesionalismo cumplir con los principios del Parlamento y desempeñar adecuadamente sus funciones. En el caso mexicano el trabajo es desordenado, hay problemas para integrar el quórum y en muchos casos los presidentes de dichos órganos no convocan a sus miembros para no asumir compromisos. Esto genera que las comisiones prácticamente no sesionen. Un efecto común es, en el afán de buscar reflectores, organizar consultas y foros nacionales como parte del trabajo en comisiones. Estos eventos son importantes, pero sólo como proceso de legitimación.

15. **Relación entre grupos parlamentarios.** La constante falta de acuerdos, así como la falta de respeto a los acuerdos alcanzados, es práctica frecuente del Congreso mexicano. Actitudes como éstas, deterioran el trabajo parlamentario. Por consiguiente se genera una partidocracia, donde los partidos políticos anteponen sus intereses individuales en vez de buscar el bien comunitario. El extremo de la irresponsabilidad se constata con la negativa de los legisladores al complementar y al no poder traducirse en iniciativas, mucho menos en dictámenes y en leyes vigentes.
  
16. **Calidad de los legisladores en lo individual.** De ninguna manera se puede señalar requisitos para aspirar a una representación popular; se da por hecho que los ciudadanos tienen la capacidad para elegir a sus legisladores. Sin embargo, por vicios del sistema y por procesos internos de algunos partidos políticos con escaso sentido democrático, arriban al Poder Legislativo representantes de muy bajo nivel profesional, agravado por el impedimento de la reelección inmediata.
  
17. **Percepción de la opinión pública.** Todo lo anterior es percibido por la opinión pública, que invariablemente manifiesta una crítica sumamente agresiva, lo cual acentúa el desprestigio de ambas cámaras.
  
18. Si un país no es capaz de detectar, de manera civilizada y plural, dónde están sus prioridades, tampoco podrá resolver los problemas básicos que le agobian.

## BIBLIOGRAFIA

### Obras consultadas, citadas:

#### LIBROS

1. AGNES, Heller, *De la hermenéutica en las ciencias sociales a la hermenéutica de las ciencias sociales*, Península, Barcelona, 1994.
2. AGUIRRE, Pedro, *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos*, 2ª ed., Instituto Federal Electoral, México, 2000.
3. ANTHONY, Giddens y Jonathan Turner. *La teoría social hoy*, Alianza Universidad, Madrid, 1998.
4. ARNÉS Mishra, *The Welfare State in Crisis. Social Thought and social Change*, Harvester Press, Ontario, 2001.
5. BECERRA, Ricardo; Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, México, 2001.
6. BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, 5a. ed, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
7. BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, 6ª Reim., FCE, México. 1998.
8. -----, *El futuro de la democracia*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
9. CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Reflexiones sobre las Reformas Nacionales en materia Electoral: 1994*, Biblioteca Jorge Carpizo, México, 1994.
10. CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 15ª. Ed., Siglo XXI Editores, 2000.
11. CERRONI, Umberto, *Política*, 3ª ed., Siglo Veintiuno Editores, México, 2000.
12. CHARLES DE SECONDAT, Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, trad. M. Blázquez y P. de Vega, 5ª. ed.; Tecnos, Madrid, 2000.
13. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Comentada y Concordada*, Tomo II, 15ª ed., Porrúa- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2001.
14. CORDERA, Rolando, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, FCE, México, 2000.
15. CÓRDOBA ARNALDO, *La ideología de la Revolución Mexicana. La transformación del nuevo régimen*, Era, México, 2001.
16. DAMIÁN BERMÚDEZ, Ubléster, *Fundamentos últimos de la democracia y el liberalismo*; IFE-DECE y EC, México, 1999.
17. DIEZ, PICAZO, L. *Experiencias jurídicas y Teoría del Derecho*, 3ª ed., Ariel, Barcelona, 1995.
18. DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. Traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero. 19ª. ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

19. ESCALANTE GONZALBO, Fernando, *Estampas de Liliput. Bosquejos para una sociología de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
20. FIX ZAMUDIO, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 2ª ed., Porrúa, México, 2001.
21. FOUCAULT, Michel, *Espacios de poder*, 2ª ed., La Piqueta, España, 1991
22. -----, *Microfísica del Poder*, 3ª ed., La Piqueta, España, 1993.
23. FOUCAULT, Michel, *Un diálogo sobre el Poder*, 5ª ed., Alianza Editorial, España, 1995.
24. GARCÍA COTALERO, Ramón et. al., *Del Estado de Bienestar al Estado del malestar*, Teide, España, 1986.
25. GARCÍA, GUAL Carlos y Pérez Jiménez Aurelio, *Aristóteles Política; Introducción y notas de Salvador Rus Rufino*, (Los esenciales de la filosofía), Tecnos, Madrid, 2004.
26. HABERMAS, Jürgen, *Conciencia moral y acción comunicativa*, Obras maestras del pensamiento contemporáneo, Península, Barcelona, 1998.
27. HANNAH, Arendt, *La condición Humana*, trad. Ramón Gil Novales, Paidós, Barcelona, 2002.
28. HERNÁNDEZ, ESTÉVEZ, Sandra Luz y Rosalío López Durán, *Técnicas de Investigación Jurídica*, 2ª ed., Oxford, México, 2003.
29. HUNTINGTON, Samuel, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Paidós, México, 1997.
30. IHERING, Rudolf von, *La lucha por el derecho*, Porrúa, México, 1989
31. IMRE, Lakatos, *La metodología de los programas de investigación científica*, Alianza Editorial, Madrid, 2002.
32. J. LINZ, Juan, *Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo: ¿Qué diferencia implica? , Cfr., Juan J. Linz y Arturo Valenzuela. La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, trad. Rocío de Terán, Alianza, Madrid, 1997.
33. -----, *Una teoría del régimen autoritario: el caso de España*, Alianza, Madrid, 1999.
34. KANTOROVICH, H., *La definición del Derecho*, Gredos, Madrid, 1994.
35. KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Trad. García Maynez Eduardo, 5ª reimp., UNAM, México, 1995.
36. KRAUZE, Enrique. *La presidencia imperial*, Tusquets, México, 1997.
37. LIJPHART, Arend, *Modelos de democracia, formas de gobierno y resultados en 36 países*, Ariel, 2000.
38. LOAEZA, Soledad, *El mito de la Derecha en México*, Cfr., Enrique Florencia (coord.), Mitos mexicanos, Taurus, México, 2001.
39. LOZANO, Mario, G. *Los grandes sistemas jurídicos, El derecho es la técnica de la convivencia social*, Debate, Madrid, 1993.
40. LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho Político*, Vol. II, Tencos, Madrid, 2000.
41. LUJAMBIO IRAZÁBAL, Alonso, *La reelección de legisladores: las ventajas y los dilemas*, Quórum, México, 1996.
42. LUSTIG, Nora, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, trad. E. Suárez, 2ª ed., FCE-El Colegio de México, México. 2002.

43. MAINWARING, Scott y Juan Linz, *Presidencialism and democracy a critical appraisal*, Notre Dame, Institute of International Studies, s/f.
44. MANGABEIRA UNGER, Roberto, *Law and Politics: Democratic Institutional Development. Government Reform and Separation of Powers in México*, Harvard University, Harvard Law School, LL. M. Paper, 1996.
45. MAX Weber, *La ciencia como vocación; El político y el científico*, Colofón, México, 2000.
46. MERINO, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2003.
47. MOLINAR, Juan, *Tiempo de la Legitimidad*, Cal y Arena, México, 1999.
48. NOHLEN, Dieter, *1998: Sistemas electorales y partidos políticos*, 3ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
49. O'GORMAN, México, *El trauma de su historia*, UNAM, México, 1990.
50. OFFE, Claus., *Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1996.
51. OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 7ª ed., Porrúa, México, 1998.
52. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y Concha Cantú, Hugo Alejandro, et. al. *Comentario al artículo 70, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentad*, 7a. ed, t. II., Porrúa-UNAM, México, 1995.
53. POPPER, L. Karl, *La lógica de las ciencias sociales*, trad. Jorge Vigil Rubio, Paidós, Barcelona, 1996.
54. RAUBER, I., *Autores Sociales, luchas reivindicativas y política popular*, UMA, Buenos Aires, 1997.
55. RECASÉNS SICHES, Luis, *Sociología del derecho, Tratado general de sociología*, 30ª edición., Porrúa, México, 2004.
56. RODRÍGUEZ PRATS, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso Mexicano*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.
57. ROSELL, Mauricio, *Congreso y Gobernabilidad en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
58. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y Mellado Prado, Pilar, "Sistemas Políticos Actuales" Madrid, CERA, 4ª ed., 2000.
59. SÁNCHEZ SUSARREY, Jaime, *La Transición Incierta*, Editorial Vuelta, México, 1991.
60. SÁNCHEZ, Arturo, *Elecciones a debate: 1988. Las actas electorales perdidas*, Diana, México, 1994.
61. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990.
62. SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 2ª Edición, FCE, México, 2001.
63. -----, *La política. Lógica y métodos en las ciencias sociales*, 3ª ed., FCE, México, 2002.
64. -----, *Partidos y Sistemas de Partidos*, 1ª reimp., Alianza Editorial, Madrid, 2000.

65. SCHMITTER PHILIPPE C., *Modos de intermediación de intereses y modelos de cambio social en Europa Occidental*, Alianza Editorial, México, 1992.
66. SCHUMPETER, Joseph, A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Ediciones Aguilar, Madrid, 2000.
67. SILVANO TOSI, *Derecho parlamentario*, trad. M. González, Porrúa-Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1996.
68. SKOCPOL Theda, *State and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge University Pressm, 2000.
69. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-2002*, 23ª ed., Porrúa, México, 2002.
70. VALADÉS, Diego. *El control del poder*. Porrúa-UNAM, México: 2000.
71. VILLORO, TORANZO, Miguel, *Metodología del trabajo jurídico*, Limusa, México, 2000.
72. WELDON, Jeffrey, *Executive-Legislative Relations in México in the 1990's*, presentada en la conferencia "Dilemmas of Change in Mexican Politics", Center for U.S.-México Studies, California, 8-9 de Octubre de 1999.
73. WERNER TOBLER, Hans, *La Revolución Mexicana. La Transformación social y cambio político. 1876-1940*, trad. J. Utrilla, Alianza, México, 1997.

#### **Legislación Vigente:**

74. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México. ISEF, 2006.
75. Diario Oficial de la Federación.
76. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
77. Reglamento Interno de la Cámara de Diputados.

#### **Diccionarios y Enciclopedias:**

78. BOBBIO, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, *Diccionario de Política*, 12a. ed., Siglo XXI, México, 2000.
79. COROMINAS, Joan, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*, 5ª reimp. de la 3a. ed., Gredos, Madrid, 1990..
80. Instituto interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Diccionario Electoral*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral Capel, Costa Rica, 1989.
81. OSSORIO, Manuel y Florit, *Enciclopedia jurídica Ameba*, Argentina, Buenos Aires, 1984.
82. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *Grupos Parlamentarios, Diccionario Universal de términos parlamentarios*, Serie Doctrina Jurídica Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones jurídicas - UNAM, México, 2000.

## Cuadernos de Apoyo:

83. ALBERTO ALATORRE, Jorge, *El dilema de la transparencia y rendición de cuentas en la consolidación democrática*, Ponente de la Universidad de Guadalajara, SEMINARIO NACIONAL SOBRE PROCESOS ELECTORALES 2005.
84. CASAR AMPARO, María, *Executive-Legislative Relations: The Case of México*, doc. trab., núm. 84, CIDE, División de Estudios Políticos, México, 1999.
85. -----, María, *Building the Executive Dominante in México: Party Executive Relations*, doc.trab., núm. 74, División de Estudios Políticos, CIDE, México, 1997.
86. ELÍAS CALLES, Plutarco, *Informe Presidencial. 1º de septiembre de 1928*, en *Los presidentes de México. Discursos políticos 1910-1988*, t. II, México, Presidencia de la República-El Colegio de México, 1988.
87. GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, *Los gobiernos municipales y la democracia en México*, En: *La Construcción de las Instituciones para la Democracia en América Latina*; IFE; México, 2001.
88. LARA EDNA. Bárbara, *Seminario: La Cámara de Diputados en el Sistema Constitucional Mexicano*, CIDE, México, Mayo, 2004.
89. MAINWARING, Scott y Matthew S. Shugart, *Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia (una revisión crítica)*, trad. Víctor Alarcón, en *Foro Internacional*, vol. 33, (Octubre-Diciembre) 1999.
90. VALADÉS, Diego, *La Reforma de la Constitución. 1ª. Conferencia Magistral, Último Seminario de Derecho Constitucional y Parlamentario del Milenio. H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comisión de Estudios Legislativos*, Octubre 19 de 1999.

## Revistas y Notas Periodísticas

91. ALCÁNTARA, Manuel, *De la gobernabilidad, en América Latina Hoy*, Revista de ciencias sociales, dedicado al tema Gobernabilidad y Democracia, No. 8, Salamanca, España, junio de 1994.
92. AMPARO CASAR, María (Politóloga). Periódico: "Reforma", México; Enero de 2006.
93. BIZBERG, Ilan, *La crisis del corporativismo mexicano*, en *Foro Internacional*, vol. 30, num. 4 (120), abril-junio de 1990.
94. BOBBIO, Norberto. *Democracia: de los modernos, de los antiguos y de los postreros*. En este país: Tendencias y Opiniones. No. 45, diciembre de 1994.
95. BOURRICAUD FRANÇOIS, Favre, Henri, *Poder y sociedad en el Perú*, Boletín de l'Institut français d'études andines, Lima, 1991.
96. CARBONELL, Miguel; Periódico: "Reforma"; suplemento: "Enfoque" del 7 de Agosto del 2005.

97. ESCAMILLA HERNÁNDEZ, Jaime, *Partidos Políticos y sistema electoral en el régimen parlamentario inglés*, Alegatos, México, num. 20. enero-abril de 1992.
98. GILBERTO VALDEZ, Óscar (Periodista). Periódico: "La Crisis", México; Octubre 2005.
99. HERRERA, Jorge, "Crece rechazo ciudadano a trabajo de los diputados"; Periódico: "El Universal", México, Enero de 2006.
100. HUNTINGTON, P. Samuel., *Democracy's Third Wave*, en *The Global Resurgence of Democracy*, Larry Diamond y Marc F. Plattner, editores. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1993.
101. KRAUZE, Enrique; Revista *Letras Libres*, "Posdata a Huntington" núm. 65, mayo del 2004.
102. OSORIO ÁVILES, Tomás, *Juicio Político*, *Revista Jurídica*, México, Nueva serie, núm., 1, enero-marzo 1995.
103. PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe, *Elecciones y transición democrática en México*, el Cotidiano, marzo-abril, año/vol. 19, número 124, México, 2005.
104. SCHMITTER PHILIPPE C., *Corporativism is Dead!, Long live to Corporatism!*, *The Andrew Shonfield Lectures (IV)*, Government and opposition, 1989, vol. 24.
105. SEPÚLVEDA J., Ricardo, *Facultades de control parlamentario*, en separatas de la *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, 1999.
106. ZUCKERMANN, Leo, "Revista Metapolítica", CIDE, México, Octubre-Septiembre, 2004.

#### **Páginas Web:**

107. Instituto Federal Electoral, [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx), México, 2005.  
Cámara de Diputados, [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx), México, 2006.