

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**DESEMPEÑO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DE  
LA LVIII LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE  
DIPUTADOS, EN UN CONTEXTO DE PLURALIDAD Y  
GOBIERNO DIVIDIDO**

**CASOS PRI, PAN Y PRD**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
ESPECIALIDAD CIENCIA POLÍTICA**

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

**GUSTAVO ERNESTO VÁZQUEZ OLVERA**

**DIRECTORA DE TESIS: Mtra. MARTHA SINGER SOCHET**

**MÉXICO D.F., NOVIEMBRE DE 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.

## AGRADECIMIENTOS

El concluir una tesis de licenciatura es sin duda es un privilegio, un logro que corona el esfuerzo de toda una vida y que sienta un precedente y un legado histórico para mi familia. Por ello debo este triunfo a mis padres, a quienes dedico mi tesis:

Una vez dijiste que esta sería la única herencia e indudablemente es la más valiosa. Gracias mamá. Seguro mamá Cruz está muy contenta.

Lo hicimos juntos papá, sin tus sabios consejos y tu orientación esto no hubiera sido posible. Tú me inculcaste las ganas de siempre seguir adelante y no darme por vencido. Tus sacrificios y tu andar no han sido en vano. Por eso esta tesis es tan mía como tuya.

Gracias Aldo por convivir conmigo desde niños.

Vanessa, gracias por siempre apoyarme en la tesis y por estar conmigo en las buenas y en las malas. Te amo.

Profesora Martha Singer, agradezco su voluntad de dirigir mi tesis, sus conocimientos sobre el tema y su siempre oportuna orientación fueron invaluable en este trabajo.

Agradezco a todos y cada uno de mis sinodales que contribuyeron con sus sugerencias a mejorar la presente investigación. Profesores: Andrés Elizalde Mendoza, Francisco González Ayerdi, Cesar Alejandro Hernández y Rosa María Mirón Lince.

Asimismo, a lo largo de mi trayectoria académica conté con el apoyo de mis tíos:

Tía Irma, te agradezco tu apoyo durante mis estudios de primaria en Veracruz.

Tía Lupe, agradezco tu solidaridad en mi etapa de secundaria.

Tío "Chicha", gracias por ayudarme a estudiar para el examen de ingreso a la UNAM y con los problemas de geometría analítica en la preparatoria.

Tío Rico, te agradezco el apoyo en la Universidad.

Tía Mago y Paty.

# ÍNDICE

<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Antecedentes históricos, ruta hacia el gobierno dividido .....</b>	<b>11</b>
<b>2. ¿Qué es el gobierno dividido? .....</b>	<b>16</b>
<b>3. ¿Cuáles son las causas o factores que hacen posible la existencia de un gobierno dividido en un sistema presidencial? .....</b>	<b>23</b>
3.1. Sistema presidencial .....	23
3.2. Sistema presidencial mexicano.....	27
3.3. ¿Cómo se relaciona el sistema electoral y de partidos con la forma de integrar la Cámara de Diputados y con el gobierno dividido en México?.....	29
<b>4. Características principales del gobierno dividido en México .....</b>	<b>38</b>
4.1. Características legislativas del Poder Ejecutivo .....	38
4.2. Facultades reales del presidente mexicano .....	43
4.3. Facultades constitucionales del presidente de México .....	44
4.4. Cámara de Diputados .....	46
<b>5. Desempeño de los grupos parlamentarios en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados en un contexto de pluralidad y gobierno dividido. Casos PRI, PAN y PRD .....</b>	<b>54</b>
5.1. Agenda de los grupos parlamentarios. Reforma fiscal, del Estado y educativa.....	56
5.2. ¿Tuvieron éxito los grupos parlamentarios en aprobar su agenda legislativa?.....	60
<b>6. Algunas propuestas planteadas para mejorar el desempeño legislativo en un contexto de pluralidad y gobierno dividido .....</b>	<b>84</b>
<b>7. Conciliar representatividad y eficiencia. Diputados de mayoría y plurinominales .....</b>	<b>97</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>110</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>113</b>

***Las instituciones son como las naves,  
deben hallarse bien ideadas y tripuladas.***

**Karl Popper**

## **Introducción**

Por siglos la sociedad mexicana ha transitado cíclicamente de regímenes políticos centralizados a estados de caos social y desorden político y económico.

Casi trescientos años bajo el dominio de la monarquía española culminaron de manera violenta con la guerra de independencia, misma que fue seguida por un periodo de inestabilidad política, social y económica, caracterizado por las convulsas luchas entre conservadores y liberales. Estos conflictos llegaron a su fin, pero al costo de una dictadura encabezada por Porfirio Díaz, dictadura que una vez más culminó con el inicio de convulsiones sociales; esta vez en el contexto de la revolución mexicana que evolucionó en la instauración de un partido hegemónico perpetuado en el poder por más de 70 años.

Actualmente México se encuentra inmerso en un contexto político novedoso. Se rompió con esa especie de maldición en la que el paso de un régimen a otro se caracterizaba por violencia política y social e inestabilidad económica. Terminó la etapa del priismo hegemónico y nos encontramos inmersos en una transición hacia un régimen político más democrático, en el cual las decisiones políticas que guían el rumbo de nuestro país ya no son tomadas de manera unilateral. Esta transición pacífica se caracteriza por una distribución plural y democrática de los espacios de poder político. Logro alcanzado a través de varias y cruentas luchas sociales a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

Con la apertura de los espacios de Poder y con el arribo a la Presidencia de la República de un partido distinto al Partido Revolucionario Institucional (PRI),

triunfan las tan ansiadas demandas sociales de construir un sistema político más democrático y plural.

Sin embargo la realidad es imperfecta y este nuevo escenario de pluralidad con un gobierno cuya composición se distribuye en tres principales fuerzas políticas no tardó mucho en generar incertidumbre sobre los posibles choques y enfrentamientos entre las mismas. El más claro ejemplo de pluralidad en el reparto de los espacios de poder es la Cámara de Diputados federal, en la cual confluyeron ocho partidos políticos en la LVIII Legislatura.

Una parte del camino ha sido recorrida, si embargo el objetivo de un gobierno no es sólo ser democrático y plural, esto es sin duda un aspecto importante y fundamental pero aún así cualquier gobierno democrático debe buscar los mecanismos que le permitan gobernar con eficiencia y en este sentido tenga la capacidad de dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad.

En este nuevo contexto de pluralidad y de gobierno dividido, inmerso en una constante lucha electoral con amplias expectativas de triunfo para los tres principales partidos, surge la interrogante de cómo este escenario repercute en el desempeño de los grupos parlamentarios y por consiguiente en el proceso legislativo de la Cámara de Diputados, en términos de su capacidad o incapacidad para sacar adelante su agenda legislativa; y hasta qué punto esta nueva estructura ha favorecido u obstaculizado la eficiencia en el desempeño de los diputados y en todo caso cómo fomentar un desempeño legislativo más favorable para la sociedad mexicana.

Parto de la hipótesis de que este escenario de división efectiva del poder y de pluralidad que se presenta en la LVIII Legislatura de Cámara de Diputados, ha dificultado que los legisladores en lo individual y los grupos parlamentarios en su conjunto tengan un desempeño eficiente. En otras palabras, estas nuevas

circunstancias políticas han dificultado el desahogo de la agenda legislativa que cada grupo parlamentario se propuso sacar adelante.

Adicionalmente, planteo que no existió un bloqueo absoluto entre poderes Ejecutivo y Legislativo y que concretamente en lo que a la Cámara de Diputados se refiere, en la LVIII Legislatura no existió parálisis legislativa, como se llegó a difundir en diversos medios de comunicación. Al respecto sostengo que lo que existió fue el complejo y difícil desahogo del proceso legislativo, pero no parálisis ni estancamiento.

Por consiguiente, sostengo la tesis de que las dificultades que se presentan en el desahogo de la agenda legislativa de los grupos parlamentarios se deben a que este proceso de cambio hacia un sistema político más democrático, aún se encuentra incompleto y por lo tanto es fundamental que se desarrollen los mecanismos necesarios que concilien pluralidad y eficiencia. Hago hincapié en que considero que las complicaciones en el desahogo legislativo obedecen a causas político - electorales más que a aspectos técnico – jurídicos. Es decir, que la dinámica electoral permea el actuar de los legisladores y el cálculo del beneficio y del costo electoral es un factor importante en las negociaciones político-legislativas, propiciando un ambiente de poca cooperación en las iniciativas más fundamentales para cada grupo parlamentario.

En este orden de ideas, en el primer capítulo expongo de manera general el proceso de tránsito de un gobierno unificado a uno dividido, con la idea de establecer los antecedentes inmediatos a la LVIII Legislatura y el contexto bajo el cual México arriba al gobierno dividido.

En el segundo capítulo abordo las concepciones teóricas sobre lo que se entiende por gobierno dividido a fin de esclarecer el significado de este concepto, pese a su relativa reciente incursión en la ciencia política.

Al dejar en claro lo que significa este escenario político, en el tercer capítulo y sin pretender instituir generalidades, intento establecer que existen ciertos factores cuya combinación tiende a favorecer la existencia de gobiernos divididos en un sistema presidencial. Y que debido a que esos factores se encuentran vigentes en el sistema político mexicano, es que se llegó a la conformación de un gobierno dividido en nuestro país.

Con este avance en mi investigación, analizo las características específicas del gobierno dividido en México y de manera particular en lo que se refiere a las facultades legislativas del Presidente de la República y de la Cámara de Diputados, para esclarecer el contexto político en el que se ven inmersas las actividades legislativas de los grupos parlamentarios.

Una vez planteado el contexto y la estructura que envuelven el desempeño legislativo, en el capítulo cinco analizo el desempeño de los grupos parlamentarios, para determinar si este nuevo escenario de pluralidad y gobierno dividido favoreció o no su desempeño. Para saber esto, hago un análisis de las iniciativas que presentaron PRI, PAN y PRD de acuerdo a su agenda legislativa, con el propósito de conocer en términos cuantitativos la cantidad de iniciativas que lograron aprobar en relación al número que cada uno presentó. En términos cualitativos la idea fue saber si las iniciativas que aprobaron fueron las fundamentales de cada grupo parlamentario o no. De esta forma, a mayor cantidad e importancia de iniciativas aprobadas, mayor el éxito de los grupos parlamentarios y mayor eficiencia en su desempeño y viceversa.

Aún cuando este trabajo pudo concluir en este punto, con los resultados obtenidos del análisis de la LVIII Legislatura, en el capítulo seis quise exponer algunas de las propuestas que se han planteado a nivel académico y político para intentar mejorar el desempeño legislativo en un contexto de pluralidad y gobierno dividido. Sin embargo, la intención de este capítulo no es un análisis exhaustivo de estas



propuestas, ya que un estudio a fondo de tan sólo una de ellas podría abarcar una tesis completa, si ese fuera el propósito.

En lugar de ello, me pareció más interesante desarrollar en la parte final de mi investigación un breve planteamiento, con mis propias propuestas, para contribuir a generar un desempeño más eficiente de los grupos parlamentarios en el actual contexto de pluralidad en la Cámara de Diputados y de gobierno dividido. Adelanto que no coincido con las propuestas que para ganar eficiencia optan por sacrificar pluralidad en la representación, al buscar construir mayorías legislativas y de gobierno. Mi punto de vista es que la pluralidad, además de conveniente, es un elemento que se debe a décadas de luchas sociales, por lo que mi planteamiento gira en torno a conciliar un equilibrio entre pluralidad y eficiencia.

A lo largo de todo este trabajo encontré diversas dificultades debido a que el tema de mi investigación es relativamente reciente. Ello influyó en que la bibliografía fuera más bien escasa y en consecuencia fue complicado establecer una estructura adecuada y coherente para abordar este tema.

Asimismo, dilucidar qué tipo de evidencia era la apropiada para demostrar mi hipótesis fue otro de los aspectos que presentaron complicaciones, debido a los obstáculos para definir los criterios a tomar como base para determinar el éxito o fracaso de la agenda legislativa de los grupos parlamentarios, ya que los temas abordados en la Cámara de Diputados son diversos y en la LVIII Legislatura se presentaron más de mil iniciativas. Sin embargo, al haber superado estas complicaciones el desarrollo de mi investigación se facilitó en gran medida.

Por último, considero que los resultados de la presente investigación pueden ser de utilidad para que en trabajos futuros se continúe avanzando en la construcción de soluciones viables que concilien de manera efectiva pluralidad y eficiencia político-legislativas, de forma tal que sin afectar los avances democráticos logrados se garantice una representación política eficiente y productiva en beneficio de la sociedad mexicana.

Antes de presentar los antecedentes de la LVIII Legislatura quiero dejar en claro el que la decisión de no analizar la Cámara de Diputados únicamente en cuanto a la relación Ejecutivo - Legislativo, obedece a que considero que las limitaciones de los grupos parlamentarios no se deben ni se debieron en esa legislatura a un bloqueo entre el presidente de la República y la Cámara de Diputados. Este argumento que llegó a plantearse en diversos espacios es insostenible, toda vez que la evidencia demuestra lo contrario: Los legisladores aprobaron prácticamente todas las iniciativas que presentó el presidente: 48 de 53, lo que significa que le aprobaron el 90.5 por ciento de sus iniciativas. De igual manera, en esa legislatura el presidente únicamente vetó dos iniciativas de ley aprobadas por los diputados.

Por ello considero que las dificultades para sacar adelante la agenda legislativa de cada grupo parlamentario no se ubican de manera importante en la relación Ejecutivo – Legislativo, sino en la propia Cámara de Diputados, en dinámica de los legisladores constituidos en grupos parlamentarios.

Por esta razón, antes de iniciar el análisis de la LVIII Legislatura describo, aunque en forma general, las circunstancias en las que el desempeño de los grupos parlamentarios se ven inmersos. Circunstancias que implican las características propias de nuestro sistema presidencial, las condiciones de gobierno dividido, el sistema electoral y de partidos y en general la dinámica político electoral mexicana, caracterizada por elecciones recurrentes y la expectativa real para las tres principales fuerzas políticas de ganar la presidencia de la República.

A esta necesidad obedece el que dedicara los primeros cuatro capítulos a contextualizar las condiciones en que se ven inmersos los grupos parlamentarios. Esto con la intención de comprender mejor los factores que influyen en su desempeño, que como señalé, si bien no han causado parálisis legislativa, tampoco estimulan un desempeño óptimo, razón por la que creo necesario

adecuar las reglas el juego institucional, a fin de que incentiven a las fuerzas políticas a buscar una mayor eficiencia en la Cámara de Diputados.

## **Antecedentes históricos, ruta hacia el gobierno dividido en México**

Fraude electoral en las elecciones presidenciales de 1988, afirman algunos que atestiguaron el proceso de la época. Pero más allá de la presunta alteración de los votos, lo cierto es que dicha alteración sí tuvo lugar en el sistema político, haciéndose evidente que después de seis décadas de hegemonía unipartidista amplios sectores de la sociedad ya no se sentían representados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Existe un debate sobre si las elecciones de 1988 fueron o no el parteaguas del dominio político - electoral del PRI en el país y el inicio del tránsito hacia la democracia efectiva que derivaría eventualmente en el cambio del partido en el Poder y en un gobierno dividido. Sin embargo, lo cierto es que ese proceso electoral fue un acontecimiento que acentuó el descontento social por la escasa apertura de los espacios políticos.

Resultado: el PRI se vio obligado a abrir más los espacios de poder a la oposición. Es cierto, ya lo había hecho antes, pero la diferencia fue que en esta ocasión no tenía un control tan amplio sobre los demás partidos, como sí lo tuvo en los años 60 y 70.<sup>1</sup>

Ahora bien, la fuerte competencia en la disputa electoral de 1988 no surgió de manera espontánea, sino que fue el resultado del descontento social manifestado en décadas pasadas: el movimiento de los ferrocarrileros y el magisterial en 1958, el conflicto de los médicos en 1964, y por supuesto, el movimiento estudiantil de 1968. Veinte años después de la matanza de Tlatelolco la sociedad mexicana dividió su voto entre el PRI y el movimiento político encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas: El Frente Democrático Nacional.

A dicho frente se sumaron, entre otros, el Partido Popular Socialista y el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, además de organizaciones sociales de izquierda como la Coalición Obrera, Campesina y Estudiantil del Istmo (COCEI), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), la Asamblea de Barrios de la Ciudad de México, la

---

<sup>1</sup> Para profundizar en el tema sobre el control político del PRI durante su periodo hegemónico se puede consultar a Javier Santiago Castillo, en “El Poder Legislativo: de la Hegemonía al pluralismo”, revista Dialogo y Debate.

Unión de Colonias Populares, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata, Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR), la Organización Revolucionaria Punto Crítico (ORPC) y la Organización de Izquierda Revolucionaria-Línea de Masas (OIR-LM, particularmente en el D.F.).

De esta forma, a partir de 1988 la oposición mexicana empezó a ganar espacios de poder a pasos agigantados que fueron acompañados de importantes reformas electorales, iniciadas, según los especialistas en el tema, con la reforma electoral de 1977, misma que fue seguida por las de 1986, 1993, 1994 y 1996.<sup>2</sup> Todas ellas incidieron en el fortalecimiento de la competencia electoral del sistema de partidos y en garantizar la transparencia electoral, medidas fundamentales que eventualmente permitirían a la oposición ganar amplios espacios de poder culminando con el arribo del PAN a la Presidencia de la República en el año 2000.

En menos de una década (1988-1997) los partidos políticos de oposición conquistaron espacios de poder importantes. Para 1997 el PAN contaba con las gubernaturas de seis estados: Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Querétaro y representaba la fuerza mayoritaria en los Congresos locales de seis entidades federativas. Por su parte, el PRD gobernaba la capital del país y tenía la mayoría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Aunado a lo anterior, la oposición ganó el 52.2 por ciento de los escaños en la Cámara de Diputados, es decir la mayoría absoluta. Lo anterior ilustra cómo en dos sexenios el prísmo se vino a pique aceleradamente hasta que en el año 2000 perdió la presidencia de la República que conservó por más de 70 años.

En el caso del México contemporáneo, la aparición del gobierno dividido ha cimbrado de manera peculiar el sistema político, porque se presenta después de más de seis décadas de gobiernos unificados. Por ende es un fenómeno con el cual ni la clase política ni la sociedad en general están familiarizadas. Un sistema de partidos competitivo y la transparencia electoral que se logró a través de las reformas electorales antes mencionadas, hicieron posible que en las elecciones intermedias de 1997 el PRI perdiera la mayoría de escaños en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados.

---

<sup>2</sup> Carlos Sirvent, "Hacia la Construcción de un nuevo Régimen en México". Ponencia para el Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, España. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, julio 2002.

Por primera vez desde su nacimiento, el PRI, que únicamente obtuvo 239 diputados en esa legislatura, el 47.6 por ciento de los escaños, se ve obligado a negociar con otros partidos políticos para poder modificar la Constitución, ya que para esto se requiere del voto de las dos terceras partes de los diputados. En esa legislatura, de acuerdo a los criterios definidos por Javier Hurtado, lo que se presentó en México fue un gobierno dividido “con control partidario dividido en el Congreso”, ya que el partido del Presidente de la República no dominaba la Cámara de Diputados, pero sí el Senado.<sup>3</sup>

No obstante, en la LVII Legislatura las dificultades para arribar a acuerdos políticos en un gobierno dividido no se hicieron tan evidentes debido a que el PRI contaba con 239 escaños, lo que significa que el tricolor sólo requería de 12 votos adicionales para reunir la mayoría simple con lo que podía modificar leyes secundarias.

Debido a la composición de la Cámara de Diputados era relativamente sencillo conseguir esos 12 votos, ya que el PRI podía obtenerlos negociando con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y con el Partido del Trabajo (PT), que tenían 8 y 7 escaños, respectivamente. La facilidad del PRI para conseguir la mayoría simple estriba en que, en términos generales, los partidos bisagra<sup>4</sup> pueden conceder votos a cambio de otros beneficios, que los partidos más relevantes, en este caso como el PAN y PRD, no concederían tan fácilmente.

Para la LVIII Legislatura, la distribución de los espacios de poder se amplió aún más y ahora el partido que dominaba el Ejecutivo (PAN), no dominaba ninguna de las Cámaras en el Congreso, y en éstas, tampoco existía ningún partido que por si solo representara la mayoría. Aunado a lo anterior, en esta ocasión el PAN a diferencia del PRI en la LVII Legislatura, ni siquiera representaba la primera fuerza en el Congreso. Únicamente obtuvo 207 escaños, por lo que necesitaba de 40 votos para reunir la mayoría absoluta.

También, a diferencia del PRI en la legislatura anterior, aún con el apoyo de todos los partidos numéricamente pequeños, el PAN no lograba reunir los 40 votos requeridos, por lo que necesariamente requería del apoyo de diputados del PRI o del PRD, tarea nada fácil tomando

---

<sup>3</sup> En el capítulo 2 se desarrolla el concepto de gobierno dividido con sus diferentes variables.

<sup>4</sup> Término que acuña Giovanni Sartori, para ejemplificar a aquellos partidos que tienen un reducido número de diputados, pero que en votaciones cerradas esos pocos votos pueden llegar a ser decisivos para inclinar la votación en un sentido o en otro, de forma que los partidos pequeños en estas circunstancias pueden cobrar gran importancia.

en cuenta que en casi siete décadas en México no se cultivó una cultura de negociación política, sino de obediencia legislativa.<sup>5</sup>

En el siguiente cuadro se puede apreciar con mayor claridad la forma en que se distribuyeron las curules en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados.

**Distribución original de asientos en la Cámara de Diputados (1997-2000, 2000-2003, 2003-2006)**

Partido	LVII LEGISLATURA		LVIII LEGISLATURA		LIX LEGISLATURA	
	Escaños	Porcentaje	Escaños	Porcentaje	Escaños	Porcentaje
PRI	239	47.80%	211	42%	224	44.8%
PAN	121	24.20%	207	41.40%	153	30.6%
PRD	125	25%	52	10.40%	95	19%
PT	7	1.40%	8	1.60%	6	1.20%
PVEM	8	1.60%	16	3.20%	17	3.40%
OTROS	-	-	6	1.20%	5	1%
TOTAL	500	100%	500	100%	500	100%

FUENTE: GACETA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El cuadro anterior demuestra claramente que en esas tres legislaturas, en específico la LVIII, ningún partido político logró la mayoría absoluta (50 por ciento + 1 de los escaños), y mucho menos la mayoría calificada (dos terceras partes).

Y aunque hubo modificaciones en la composición de la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura, ello no alteró la esencia de la pluralidad y del gobierno dividido, como lo demuestra el siguiente cuadro del 12 de noviembre de 2002:

<sup>5</sup> Luisa Bejar Algazi, El Poder Legislativo en México, Los Diputados de Partido: el primer eslabón del cambio. Ed. Gernika 2004

<b>GRUPO PARLAMENTARIO</b>	<b>NÚMERO DE DIPUTADOS</b>	<b>PORCENTAJE</b>
PRI	208	41.6 %
PAN	205	41.0 %
PRD	54	10.8 %
PVEM	17	3.4 %
PT	8	1.6 %
PSN	3	.6 %
PAS	2	.4 %
CONVERGENCIA	1	.2 %
INDEPENDIENTES	2	.4 %
TOTAL	500	100 %

**Fecha de Actualización: 12-XI-02**

**Fuente:** Secretaría de Servicios Parlamentarios  
Dirección General de Apoyo Parlamentario

Así, durante la LVIII Legislatura no existía un solo partido que pudiera aprobar leyes o reformas a leyes secundarias sin aliarse con otro partido. Es decir, ninguno tenía la mayoría absoluta.

En este contexto innegable de pluralidad y gobierno dividido, los grupos parlamentarios requerían negociar con diversas fuerzas políticas para sacar adelante su agenda legislativa. En estas circunstancias, se hace necesario esclarecer el significado del gobierno dividido y sus implicaciones tanto positivas como negativas.



## ¿QUÉ ES EL GOBIERNO DIVIDIDO?

Los estudios sobre el gobierno dividido son relativamente recientes, adquieren relevancia en la ciencia política hasta la década de los 80 y en el caso mexicano a partir de la segunda mitad de los 90, ya que fue hasta 1997 cuando el gobierno dividido aparece en la escena política mexicana.

A pesar de la reciente incursión del término en la ciencia política, académicos nacionales y extranjeros en términos generales coinciden en definir este término como la situación en la que el partido político que encabeza el Poder Ejecutivo no logra ser la fuerza mayoritaria en el Congreso.<sup>1</sup>

Tomando como base esta misma definición, se ha planteado que este concepto presenta dos variables: una en la que la mayoría del Congreso pertenece a un solo bloque que puede estar representado ya sea por un partido o por una coalición de partidos. En ambos casos esta primera variable significa que la agenda política nacional, y su aprobación por el Congreso y el Presidente, se negocia entre dos fuerzas políticas: la que controla el Ejecutivo y la mayoritaria en el Congreso.

Sin embargo, una segunda variable del concepto implica la posibilidad de que en el Poder Legislativo no exista ningún partido o coalición de partidos que por sí solos representen una mayoría. Ello obliga a que no sean dos, sino tres o más fuerzas políticas las que deben ponerse de acuerdo.

Así, Maria Amparo Casar explica que en el caso de un gobierno unificado el proceso legislativo se da en función de un acuerdo entre el Ejecutivo y la mayoría en el Legislativo, que es de su mismo partido. En contraste, en un gobierno dividido la negociación se realiza entre el Ejecutivo y una mayoría legislativa que es de otro partido o partidos; mientras que en un gobierno no

---

<sup>1</sup> José Antonio Cheibub, University of Pennsylvania. Divided Government, Deadlock and the Survival of Presidents and Presidential Regimes”, ensayo presentado en la conferencia “Constitutional Design 2000”, 1999, University of Notre Dame”.

unificado la complejidad de las negociaciones se agudiza, ya que se tienen que llevar a cabo entre el Ejecutivo y diversos grupos parlamentarios y entre ellos mismos.<sup>2</sup>

Se ha argumentado que mientras mayor sea el número de actores con los que haya que negociar, y mientras más distanciados estén política e ideológicamente los unos de los otros, más reducidas serán las probabilidades de lograr acuerdos sobre la aprobación de una agenda legislativa.

Al respecto, Javier Hurtado añade una distinción más, analiza que en el caso de los sistemas presidenciales bicamerales existen dos variedades de gobierno dividido: “con control repartido entre el Ejecutivo y el Congreso” y “con control partidario dividido en el Congreso”. La primera variable se presenta cuando un partido domina el Ejecutivo y otro partido domina ambas cámaras del Congreso; la segunda implica que el partido que domina el Ejecutivo también domina una de las dos Cámaras del Congreso pero la otra Cámara es dominada por otra fuerza política distinta.

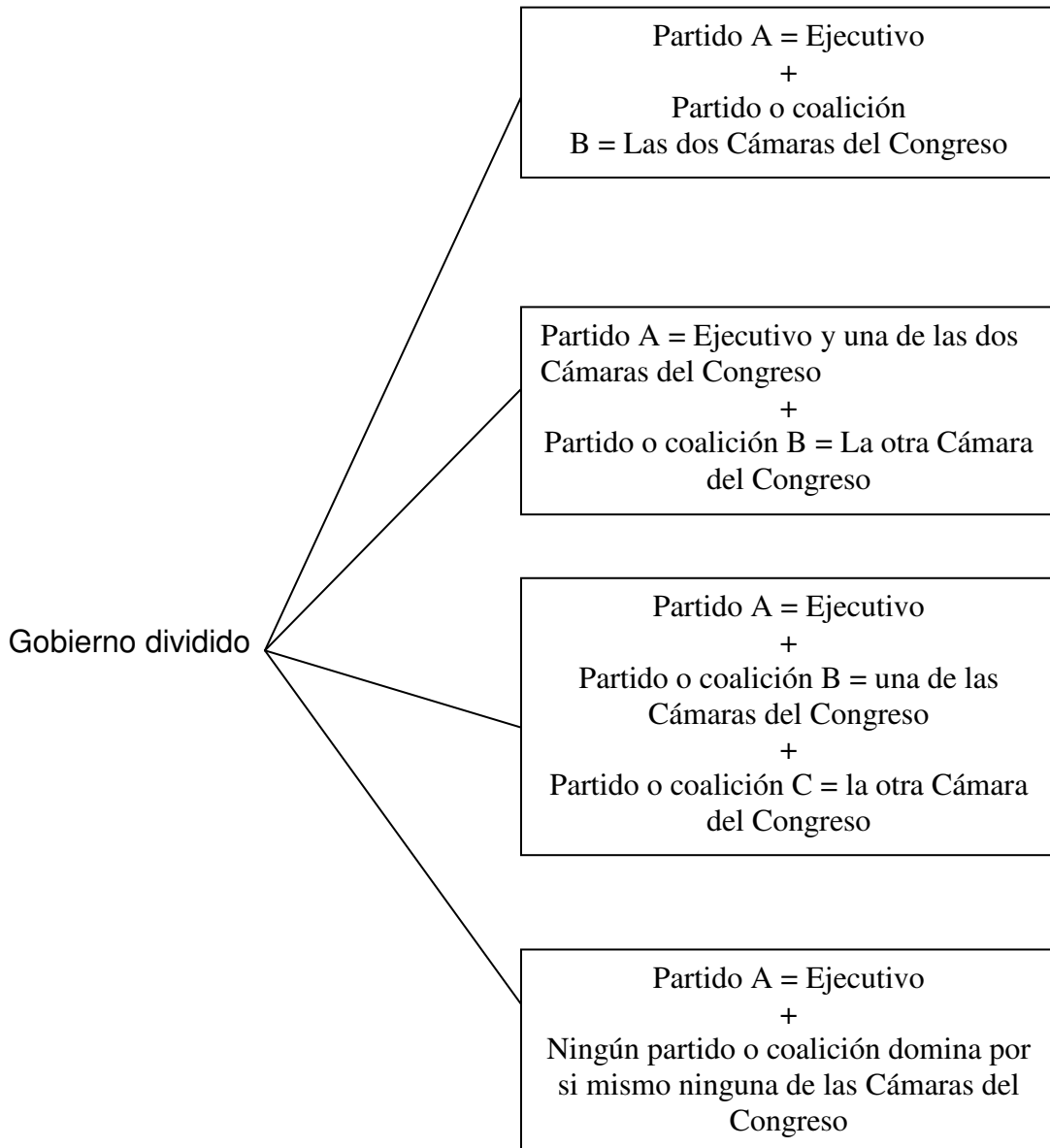
A esta clasificación yo añadiría otra que puede ser posible en los sistemas presidenciales con sistemas pluripartidistas. Me refiero a una situación en la que el partido que domina el Ejecutivo no domina ninguna de las Cámaras del Congreso y éstas son dominadas una por un partido y otra por otro, teniendo dos fuerzas políticas distintas encabezando cada una de las Cámaras.

Por supuesto, está la variable que ya mencionaba María Amparo Casar, en la que el partido que domina el Ejecutivo no domina ninguna de las Cámaras del Congreso, pero tampoco ningún partido político domina por sí mismo ninguna de las Cámaras.

En suma, con todas estas posibilidades, desde mi punto de vista se pueden establecer cuatro grados variedades de gobiernos divididos, que se ilustran en el cuadro siguiente:

---

<sup>2</sup> María Amparo Casar, “Perspectivas Políticas de un Gobierno Dividido en México”, Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México 1998.



**FUENTE:** Elaboración propia.

Sobre el tema, en la literatura de los años 80 se desarrolló la idea de que la separación de poderes, inherente al sistema presidencial, generan un conflicto irresoluble entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso y entre el propio Congreso y el Ejecutivo. Son Juan Linz y Arturo Valenzuela,<sup>3</sup> quienes primeramente desarrollan amplios argumentos de por qué el sistema presidencial tiene defectos de origen y por tanto es inferior al parlamentario.

<sup>3</sup> Para una discusión más amplia sobre este tema puede consultarse a Juan Linz, en “Democracia Presidencial o Parlamentaria, ¿Hay Alguna Diferencia? Consejo para la Consolidación para la Democracia, Buenos Aires, Argentina, 1988, quien inicia un debate bastante amplio sobre las desventajas de los sistemas presidenciales y plantea importantes argumentos a favor de los parlamentarios.

De sus estudios se desprende la sugerencia de que los países latinoamericanos deberían cambiar a un sistema de gobierno parlamentario.

A partir de la década de los 90 se desarrollaron una serie de trabajos, principalmente de investigadores estadounidenses, que profundizan en la discusión sobre el desempeño del sistema presidencial en el caso de presentarse un gobierno dividido. La mayoría de estas investigaciones donde también destacan las de Linz y Valenzuela,<sup>4</sup> concluyeron que un gobierno de esta naturaleza propiciaba un desempeño deficiente tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, situación que incluso, según estos trabajos, podría conducir a un conflicto entre Poderes que podría producir estancamiento, parálisis e ingobernabilidad.

Sin embargo, en los años posteriores se desarrollaron argumentos que presentan evidencia de que el sistema presidencial no es *per se* inferior al parlamentario y que no supone necesariamente un ineficaz desempeño gubernamental. En otras palabras, estos estudios concluyen que ningún sistema es por sí mismo superior a otro y que tanto el sistema parlamentario como el presidencial pueden presentar buenos o malos desempeños, dependiendo más bien de factores adyacentes que del diseño de origen.<sup>5</sup>

Por lo que se plantea que no existe evidencia suficiente que sustente que un sistema presidencial con gobierno dividido implique necesariamente un desempeño deficiente y riesgos de ingobernabilidad. De esta manera, en la literatura sobre el tema se han desarrollado argumentos que advierten sobre las ventajas y desventajas de los gobiernos divididos.

Sobre las ventajas de este escenario político, algunos autores afirman que se favorece el equilibrio de poderes, ya que permite el fortalecimiento de las funciones del Poder Legislativo. La lógica de este argumento es que el partido o partidos de oposición en el Congreso encuentran mayores incentivos al ejercer plenamente sus facultades legislativas de ente fiscalizador al cuidar que no existan desvíos de recursos por parte del Ejecutivo para favorecer intereses del partido en el Gobierno. Por ende, se argumenta que existe una mejor fiscalización

---

<sup>4</sup> The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives, editado por Juan Linz y Arturo Valenzuela, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994

<sup>5</sup> Ibid, Cheibub

del gasto público y un combate más eficiente de la corrupción debido a la mutua vigilancia del desempeño público entre Poderes y entre partidos.

Otro argumento sobre las ventajas de un gobierno dividido es que se posibilita el desarrollo de un pluralismo sólido, mismo que se traduce en un reparto equitativo entre los diferentes grupos parlamentarios de las comisiones de trabajo legislativo. De esto se desprende que las decisiones políticas se toman con consensos más amplios, fortaleciendo la pluralidad de las mismas al incorporar el punto de vista de distintas fuerzas políticas. Por esta razón se argumenta que en un gobierno dividido se disminuye la posibilidad de que se tomen decisiones arbitrarias e impositivas por parte de una sola fuerza política que excluiría al resto de los actores en el Congreso.

En contraposición, existen argumentos que advierten sobre las deficiencias y los riesgos de un gobierno dividido. En esta línea argumentativa se plantea que los gobiernos divididos pueden producir condiciones que propicien inestabilidad e ineficiencia gubernamentales e incluso llegar a situaciones de estancamiento y parálisis debido a la ausencia de mecanismos institucionales que destraben la confrontación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.

Debido a este escenario de confrontación, en teoría tanto el Ejecutivo como los partidos de oposición en el Congreso hacen un cálculo de costo – beneficio, del que resuelven que existe una baja probabilidad de conseguir un consenso sobre políticas trascendentales, que impliquen cambios importantes, por lo que concluyen que les es más benéfico impulsar una agenda legislativa poco relevante, con modificaciones pequeñas y a corto plazo.

Existen autores que aún en los casos de gobiernos divididos exitosos destacan la fragilidad de este diseño. Por ejemplo, Sartori explica que si bien es cierto que en Estados Unidos el sistema presidencial ha logrado funcionar de manera eficiente con gobiernos divididos, esto no es gracias a su diseño constitucional, ya que para este autor “la estructura de poder separado genera parálisis y estancamiento más que cualquier otra”. Entonces explica que ha funcionado debido a tres factores: Falta de principios ideológicos, partidos débiles e indisciplinados y política centrada en asuntos locales. A ello obedece el funcionamiento del gobierno

estadounidense, pero advierte que los defectos de este sistema surgen “con toda su fuerza cuando se exporta el presidencialismo”.<sup>6</sup>

Por su parte, María Amparo Casar anota que en los gobiernos divididos la cooperación entre partidos es más difícil de obtener, y que ésta depende de factores como la proximidad de las elecciones, el distanciamiento ideológico y el grado de disciplina parlamentaria. En términos generales se plantea que a mayor distancia ideológica, mayor disciplina partidaria y mayor proximidad de las elecciones, igual a menores posibilidades de cooperación. Y aclara que si bien un gobierno dividido no lleva necesariamente a la ingobernabilidad, hace hincapié en que tampoco existe ninguna garantía institucional para que este tipo de gobiernos tengan un buen funcionamiento ni la seguridad de no llegar al extremo de la ingobernabilidad.<sup>7</sup>

En este sentido, José Antonio Cheibub coincide en que existe la posibilidad de que el desempeño del gobierno se empobrezca debido al conflicto entre Poderes Ejecutivo y Legislativo y a la falta de mecanismos institucionales para solucionarlo. Sin embargo este autor desarrolló la tesis de que el único escenario en el que se podría llegar a un conflicto que propicie parálisis e ingobernabilidad, es aquél en el que el Ejecutivo no tiene mayoría en el Congreso pero sí tiene la facultad de vetar las leyes que éste aprueba y a su vez el Congreso no logra reunir la mayoría de votos requerida constitucionalmente para rechazar el veto,<sup>8</sup> por lo que el Congreso queda atado de manos ante toda la legislación que el Ejecutivo decida vetar.

Bajo estas circunstancias existe la posibilidad de caer en un estancamiento, ya que las iniciativas presentadas por el Ejecutivo no son aprobadas por el Congreso y las aprobadas por el Congreso pueden ser vetadas por el Ejecutivo. Con este desarrollo, Cheibub concluye que no todos los gobiernos divididos conducen a un callejón sin salida entre Ejecutivo y Legislativo, sino sólo aquellos con las características mencionadas.

James Thurber proporciona evidencia de que de 1969 al 2000 en Estados Unidos han existido gobiernos divididos en más del 80 por ciento de ese periodo temporal, y que igualmente en varios países de Latinoamérica, como Chile y Ecuador, frecuentemente se presentan casos de

---

• <sup>6</sup> Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada, Una Investigación de Incentivos, Estructuras y Resultados, Ed. Fondo de Cultura Económica. Pg. 107.

<sup>7</sup> Bis, María Amparo Casar

<sup>8</sup> Bis, Cheibub,

gobiernos divididos. La importancia de estos datos es que demuestran la frecuencia de los gobiernos divididos en las últimas décadas, tanto en los Estados Unidos, como varios países de Latinoamérica.

David Meyhew, al igual que J. Thurber, reconoce la significativa frecuencia de los gobiernos divididos, pero afirma que son irrelevantes para que el Congreso realice sus funciones principales de legislar y vigilar el desempeño del Ejecutivo. Según Meyhew, no existe evidencia que demuestre que los gobiernos divididos son menos productivos que los gobiernos unificados.<sup>9</sup>

Actualmente existe un consenso más o menos generalizado en la ciencia política, en el cual se argumenta que un gobierno dividido no necesariamente propicia por sí mismo un desempeño deficiente, pero que tampoco garantiza un ejercicio eficaz de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. En otras palabras, sin bien no necesariamente genera estancamiento e ingobernabilidad, tampoco existe ninguna garantía de no caer en estos extremos. Por lo tanto, el desempeño del Ejecutivo y del Legislativo, (concretamente de la Cámara de Diputados, tema de esta investigación), depende de los ajustes y combinaciones institucionales específicas de cada gobierno presidencial.

De concederse lo anterior, y para continuar con el estudio del gobierno dividido en México, ahora analizaré cuáles son los factores que posibilitan la existencia de los gobiernos divididos en los sistemas presidenciales y cuáles son las características específicas del gobierno dividido en México, para luego analizar cómo ha sido el desempeño de los grupos parlamentarios en esas circunstancias.

---

<sup>9</sup> Argumento con el cual Sartori no coincide ya que en su obra *Ingeniería Constitucional Comparada*, pg. 103, afirma que “la diferencia entre gobierno dividido y gobierno unificado no puede ignorarse”.





## **¿Cuáles son las causas o factores que hacen posible la existencia de un gobierno dividido en un sistema presidencial?**

Los partidarios del sistema parlamentario afirmaban que el presidencialismo hace más ineficiente el ejercicio de gobierno, dificulta el manejo del conflicto político y genera problemas de gobernabilidad. Asimismo, se advierte que estas desventajas se agudizan considerablemente cuando el sistema presidencial presenta un gobierno dividido.

Luego de varios estudios académicos, como ya se mencionó, actualmente el punto de vista predominante es que ningún sistema es por sí mismo mejor que otro y que su buen o mal funcionamiento depende de factores externos al propio diseño de uno u otro sistema. En el caso concreto del funcionamiento del sistema presidencial, que es el que interesa a este trabajo, se ubican ciertos factores que influyen en sus características y desempeño, como el grado de poderes constitucionales y partidarios del Presidente, el sistema de partidos y el sistema electoral, así como variables económicas y culturales.<sup>1</sup>

En este momento la idea no es analizar cómo influyen estos factores en un desempeño eficiente o ineficiente del Poder Legislativo en el sistema presidencial, sino tan sólo hacer hincapié en las características de estos factores y su combinación pueden propiciar un reparto plural en la Cámara de Diputados y la existencia de un gobierno sea dividido o unificado. Pero antes de profundizar en la relación gobierno dividido – sistema electoral y de partidos, esbozaré de manera muy breve las principales características del sistema presidencial, cuya arquitectura original está prevista para garantizar la división entre los poderes de gobierno.

### **3.1. Sistema presidencial**

Los sistemas presidenciales no siguen un modelo único, en cada caso pueden presentar características específicas dependiendo de una serie de variables adyacentes, como los

---

<sup>1</sup> Véase Mainwaring, *Presidencialismo y Democracia en América latina*, Ed. Paidós 2002.

sistemas electorales y de partidos, cuyas características y combinaciones inciden considerablemente en el tipo de sistema presidencial y su funcionamiento. Pero independientemente de las particularidades que puedan presentarse en cada sistema presidencial, existen ciertas condiciones que siempre deben existir en un sistema de esta naturaleza.

Para comenzar quiero hacer hincapié en que el propósito fundamental del sistema presidencial es precisamente asegurar la autonomía, independencia y división entre poderes, acotando acciones unilaterales mediante el llamado sistema de frenos y contrapesos (checks and balances), y así lograr un efectivo equilibrio entre poderes, evitando la imposición de uno de éstos sobre los demás.

*“En aras del ejercicio separado de los diferentes poderes de gobierno, lo que es esencial para la preservación de la libertad, es evidente que cada departamento debe tener voluntad propia y consecuentemente deben constituirse de forma tal que los miembros de uno tengan tan poca ingerencia como sea posible en los miembros de los demás. Para seguir este principio, se requiere que todos los asuntos del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tengan su origen en la misma fuente de autoridad, el pueblo, a través de canales que no tengan comunicación entre sí”.<sup>2</sup>*

Esta es la primera característica esencial en los sistemas presidenciales que contempla y de hecho alienta la división en el ejercicio de los poderes de gobierno, sin embargo esto no es condición suficiente para originar un gobierno dividido, ya que aún así una misma fuerza política puede ganar al mismo tiempo la titularidad del Ejecutivo y la mayoría de espacios en el Congreso, propiciando un escenario de gobierno unificado donde las probabilidades de bloqueo y enfrentamiento entre Ejecutivo y Legislativo son mínimas, debido a que las

---

<sup>2</sup> *El Federalista*, o *The Federalist Papers en inglés*, son 85 ensayos escritos por Alexander Hamilton, John Jay, y James Madison entre octubre de 1787 y mayo de 1788. Se considera que los ensayos de *El Federalista* explican ciertas disposiciones de la Constitución en detalle, profundizan el sentido de fondo de la Constitución de los Estados Unidos, donde se origina el prototipo del sistema de gobierno presidencial.

decisiones en el Congreso son tomadas por integrantes del mismo partido del Presidente, lo que influye en el equilibrio de poderes.

Además de este precepto medular del sistema presidencial, el de la separación de poderes, existen varias características que son propias del presidencialismo y sobre las que varios autores han establecido sus propios criterios de clasificación, como Sartori, quien establece tres reglas como condiciones necesarias para definir a un sistema como presidencial.

Para este autor, en un sistema de esta naturaleza es necesario que exista una elección directa o semidirecta del jefe de Estado por un periodo de tiempo determinado. Segundo, el Presidente debe tener la facultad exclusiva de nombrar y destituir a su gabinete; y tercero, el Presidente debe ser quien dirija al Ejecutivo.<sup>3</sup>

Con sus respectivos matices, ya que existen ligeras diferencias en los criterios que definen a los sistemas presidenciales, la mayoría de los autores que han escrito sobre el tema coinciden en que en un sistema presidencial deben existir las condiciones siguientes:

1) Origen separado de los poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que ambos son electos de manera independiente y bajo la misma fuente de autoridad, el voto popular, de lo cual se deriva su autonomía de funciones. 2) El presidente es al mismo tiempo jefe del Ejecutivo y jefe de Estado, y 3) Los mandatos de ambos Poderes son fijos, ya que ni el Ejecutivo ni el Legislativo pueden recortar el mandato del otro.<sup>4</sup>

En cuanto a la elección popular del Presidente de la República, hay dos posibilidades de llevar a cabo este proceso, una es mediante el voto directo de los ciudadanos, mientras que el otro se realiza a través de la designación de un colegio electoral, cuya función es elegir formalmente al Presidente. En este caso, mientras los integrantes del colegio electoral no desempeñen ninguna otra función política sigue siendo una elección popular del

---

<sup>3</sup> Para ver el desarrollo que hace Sartori sobre sus criterios respecto al presidencialismo, ver Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada, Una Investigación de Incentivos, Estructuras y Resultados*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994, pgs. 97 – 111.

<sup>4</sup> Para una discusión más detallada, véase a Jorge Lanzaro, en *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones en América Latina*.

Presidente, aunque no directa. Este tipo de elección popular indirecta es la que se aplica en los Estados Unidos.

Sobre el hecho de que los presidentes son electos por mandato fijo, se debe a que se contempla la posibilidad de que el Presidente sea removido de su cargo, únicamente bajo circunstancias excepcionales en las que el Presidente haya cometido alguna conducta anticonstitucional y en la cual generalmente se requiere de una mayoría extraordinaria del Congreso para relevarlo en sus funciones.

En el caso mexicano, en el artículo 86 de la Constitución se prevé únicamente que “el cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificara el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia”. Un dato que ilustra el argumento de los mandatos fijos de los presidentes es el hecho de que en toda la historia latinoamericana únicamente se tiene registro de dos casos donde se haya removido al Presidente de su cargo: Fernando Collor de Melo en Brasil, en 1992, y Carlos Andrés Pérez en Venezuela, en 1993.

Esta característica del presidencialismo puede contrastarse claramente con el sistema parlamentario, donde el Primer Ministro es electo por la Asamblea. En estos sistemas se requiere de una mutua confianza para mantener la continuidad del gobierno, ya que tanto el Parlamento tiene facultades de destituir al Primer Ministro, como éste puede disolver el gobierno y convocar nuevas elecciones.

Es precisamente por este diseño de origen del sistema presidencial, en el que sus arquitectos vieron importantes ventajas, por lo que muchos teóricos han advertido graves riesgos en su desempeño argumentando, como expuse anteriormente, rigidez y posibilidades de bloqueo, baja propensión cooperativa, dificultades para dirimir conflictos entre ambos poderes, poca eficiencia y riesgos de crisis de gobernabilidad que pueden llevar a un rompimiento del sistema que conduzca a la anarquía o a la dictadura.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ibid, Linz.

Si se concede lo anterior, entonces el próximo paso para avanzar en el análisis del caso concreto del gobierno dividido en México, es observar las características particulares del presidencialismo mexicano, así como su sistema electoral y de partidos, cuya combinación puede alentar la conformación de un gobierno dividido.

### **3.2. Sistema presidencial mexicano**

En México existe un gobierno presidencial que, al igual que el diseño original, consagra el principio de división de competencias entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, instancias cuyas funciones están jurídicamente delimitadas y donde “una sola persona o corporación no puede formar parte de dos o más de estos poderes simultáneamente”.<sup>6</sup>

Bajo esta premisa, la titularidad del Poder Ejecutivo Federal recae en el Presidente de la República, quien es también jefe de Estado. Por su parte, la representación del Congreso, que a su vez se divide en dos Cámaras, recae en los diputados y senadores. En el caso de los legisladores, éstos no pueden ser reelectos de manera inmediata, mientras que el Presidente queda inhabilitado de por vida para volver a ser el titular del Ejecutivo.

Además de tener competencias independientes, es importante señalar que ambos se limitan mutuamente y vigilan su desempeño. Un claro ejemplo de esto es lo señalado en el artículo 74 constitucional, donde se faculta a la Cámara de Diputados para apoyarse en el órgano de fiscalización superior de la federación y revisar que el Ejecutivo hubiera ejercido la cuenta pública de cada año conforme al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. Si el Ejecutivo incurriera en algún desempeño inadecuado entonces, según la fracción V de este artículo, la Cámara de Diputados puede “declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución”.

Como ya se mencionó, el origen separado y la división de competencias entre poderes es la primera característica que permite la existencia de un gobierno en el que ambos poderes se

---

<sup>6</sup> Véase Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

vigilan y controlan mutuamente, manteniendo un equilibrio y evitando el predominio de uno sobre los demás. Sin embargo, en los hechos esto no es condición suficiente para garantizar un ejercicio verdaderamente autónomo de las facultades de los Poderes, debido a que si una misma fuerza política gana el Ejecutivo y la mayoría de escaños en el Congreso, entonces se da un fenómeno como el que se vivió en México durante varias décadas, en el cual la separación de Poderes se diluye a causa de que quienes integraban el Poder Legislativo debían sus carreras políticas, no al voto popular, sino al jefe de su partido, que a su vez era el Presidente de la República.

De esta forma, durante el periodo de hegemonía priísta la gran mayoría de los legisladores de ese partido no tenían incentivos para oponerse a la agenda legislativa del Presidente. Y como el PRI era notable mayoría en la Cámara de Diputados, la agenda legislativa no se discutía entre los partidos ahí representados, sino que se aprobaba la agenda del partido oficial sin tener que negociarla con los demás grupos parlamentarios, además de que los partidos de la oposición en muchos casos eran auspiciados y controlados por el llamado partido oficial. A esto obedece que los poderes del Presidente emanaban además de la Constitución, de su control sobre el partido hegemónico.<sup>7</sup>

Al respecto, Jeffrey Weldon ya había hecho notar que la hegemonía del PRI en el Congreso, la disciplina partidaria y el hecho de que el Presidente al mismo tiempo lo encabezara, era lo que permitía al Presidente tener control sobre el Ejecutivo y sobre los demás poderes y advertía que “el día en que un Presidente del partido oficial se enfrente a un Congreso controlado por la oposición, tendrá solamente sus poderes constitucionales”.<sup>8</sup>

Finalmente J. Weldon tuvo razón, hoy en día el Congreso es controlado por la oposición y el Presidente ya no tiene los llamados poderes metaconstitucionales y sólo posee las facultades expresadas en la Carta Magna, entre otras cosas, a causa de los cambios en los sistemas electoral y de partidos, y con ellos, el cambio efectivo en la correlación de las fuerzas políticas.

---

<sup>7</sup> Jeffrey Weldon desarrolla este argumento en “Las Fuentes Políticas del Presidencialismo en México”, en Mainwaring, Presidencialismo y Democracia en América Latina, Ed. Paidós. 2002. pg. 207.

<sup>8</sup> Bis Weldon

Como dije, los dos principales factores que pueden influir en la existencia de un gobierno dividido en un sistema presidencial, son el sistema electoral y el de partidos,<sup>9</sup> debido a su significativa influencia en la composición gubernamental al incidir de manera directa en el número de fuerzas políticas representadas en el Congreso, así como en el reparto de escaños entre los grupos parlamentarios. De esta forma, luego de haber expuesto brevemente las características esenciales del sistema presidencial en general, y del sistema presidencial mexicano en lo particular, paso a estudiar el caso concreto de la Cámara de Diputados y del gobierno dividido en México.

### **3.3. ¿Cómo se relaciona el sistema electoral y de partidos con la forma de integrar la Cámara de Diputados y con el gobierno dividido en México?**

A nivel académico existe un debate sobre la relación entre los sistemas electorales y de partidos y sobre la influencia de ambos en la integración de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Maurice Duverger elaboró dos generalidades en cuanto la forma en que los sistemas electorales inciden en el sistema de partidos: 1) El sistema de mayoría de una sola ronda electoral tiende al bipartidismo. 2) Los sistemas de mayoría de doble ronda electoral y la Representación Proporcional (RP) tienden al pluripartidismo.

Sartori profundiza en estas dos generalidades y aunque no las rechaza, sí afirma que requieren de otros factores para que se lleven a cabo.<sup>10</sup> Sin contradecir los postulados de Duverger, sí los condiciona y afirma que los sistemas electorales de mayoría no siempre conducen a un sistema bipartidista y que en el caso de los sistemas de RP, bajo ciertas condiciones también pueden producir un efecto reductor en el sistema de partidos, en lugar de favorecer el pluripartidismo como sostuvo Duverger. Estas consideraciones las resume

- 
- <sup>9</sup> Cheibub José Antonio, University of Pennsylvania. Divided Government, Deadlock and the Survival of Presidents and Presidential Regimes, ensayo presentado en la conferencia “Constitutional Design 2000”, 1999, University of Notre Dame”.

<sup>10</sup> Sartori, Ingeniería Constitucional Comparada, pgs. 39 – 65.

en cuatro reglas generales. No obstante, no es propósito de este trabajo profundizar en este terreno, sino tan sólo hacer notar que la RP puede favorecer un sistema de partidos plural.

Esto es importante, porque en la práctica político - electoral mexicana tiene vigencia la RP, y en los hechos tenemos un sistema de partidos con pluralismo moderado, de acuerdo a la clasificación de los sistemas de partidos establecida por Sartori.

Continuando con el caso del sistema electoral, inicio con el tema de la elección del Presidente de la República, el cual se elige por sufragio universal cada seis años. El método electoral para su designación es la mayoría relativa, donde se registra un candidato de cada partido que cuente con mínimo el dos por ciento de la votación nacional.<sup>11</sup> A través de este método el proceso electoral es relativamente sencillo, gana la titularidad de la presidencia de la Republica aquel candidato que obtenga el mayor número de votos emitidos a nivel nacional.

En el caso del Congreso, éste se integra mediante un sistema electoral mixto, al designar legisladores tanto por el principio de mayoría relativa como por el de RP, que como ya se mencionó este método puede favorecer la presencia de varios partidos en el Congreso.

Para efectos de este trabajo no es necesario abordar el caso de la integración del Senado, por lo que únicamente abordaré la influencia del sistema electoral en la composición de la Cámara de Diputados, para ver cómo es posible que ésta sea integrada por distintas fuerzas políticas en donde ninguna de ellas por sí misma obtenga la mayoría de escaños.

Así, la Cámara de Diputados se conforma por un total de 500 legisladores, 300 de los cuales son electos por el principio de mayoría relativa en un número equivalente de distritos electorales uninominales, mientras que los 200 diputados restantes se eligen por el principio de representación proporcional.

---

<sup>11</sup> Esta fue una medida diseñada para evitar la excesiva proliferación de partidos, al imponer una barrera electoral que los partidos deben superar para obtener su registro y competir en los procesos electorales. La palabra alemana es sperrklausel, la cláusula de la barrera, donde cada porcentaje varía de país en país. Ver Sartori



De acuerdo con la Constitución Mexicana, los distritos de elección uninominales en el país se determinan en función del porcentaje de la población que reside en cada uno de los 31 estados y el Distrito Federal, para lo cual se consideran los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda, que en México se realiza cada diez años. Es importante destacar que la Constitución contempla que cada entidad federativa deberá comprender cuando menos dos distritos uninominales.

Igual que en la elección presidencial, en la elección de los 300 diputados por mayoría gana la diputación federal aquel candidato que obtiene el mayor número de votos en el distrito uninominal donde compitió. En cuanto a la elección de los 200 diputados electos por el principio de representación proporcional, ésta se realiza al dividir el territorio nacional en circunscripciones plurinominales. En la actualidad existen cinco de estas circunscripciones, en cada una de las cuales se elige por igual a 40 diputados.

Para distribuir los 200 escaños entre los partidos que participaron en la elección, se utiliza la fórmula de cociente natural y de resto mayor. De acuerdo con la legislación electoral vigente, primeramente se utiliza el método del cociente natural. Esto consiste en dividir la votación nacional emitida en la elección entre el número de escaños a repartir, en este caso entre 200. El resultado de esta operación es el cociente natural.

Posteriormente, para saber cómo distribuir los 200 escaños entre los diferentes partidos políticos, se tiene que dividir la votación total que obtuvo cada uno de los partidos entre el cociente natural. El número de veces que el resultado quepa en el cociente natural equivale al número de escaños que le corresponden a cada partido. En el caso del resto mayor, este método se utiliza si después de haber repartido los espacios mediante el cociente natural, todavía quedaran espacios por repartir.<sup>12</sup>

Ahora bien, son los propios partidos políticos los que tienen el derecho de elaborar las listas de cada circunscripción y por tanto son quienes deciden el orden de las candidaturas y los electores no pueden modificarlas. Los partidos políticos sólo tienen derecho a participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional si obtuvieron por lo menos el

---

<sup>12</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)

2% del total de la votación emitida para las listas regionales de candidatos en las cinco circunscripciones plurinominales, además de que para obtener el registro de sus listas regionales, los partidos deben acreditar que participan con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 de los 300 distritos uninominales.

En todos estos procesos es fundamental el hecho de que la Constitución establece que luego de haber repartido los escaños en la Cámara de Diputados, “ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios”.<sup>13</sup>

Con esta cláusula constitucional se elimina cualquier posibilidad de que un solo partido imponga su voluntad en la Cámara de Diputados, al impedir que uno solo reúna la mayoría relativa, es decir, las dos terceras partes de los diputados, requisito sin el cual no se pueden hacer modificaciones a la Constitución. En otras palabras, se garantiza que como mínimo sean dos los partidos que participen de manera efectiva en el proceso legislativo y tengan posibilidades de representación reales a través del reparto de los 200 escaños plurinominales, incluso en el escenario extremo de que efectivamente un partido lograra ganar 300 escaños en la Cámara de Diputados.

Hasta ahora he planteado que la estructura de los sistemas presidencial y electoral mexicanos, junto con algunas disposiciones constitucionales, favorecen la pluralidad en la Cámara de Diputados, la efectiva división de poderes y reducen las posibilidades de que en la Cámara de Diputados se imponga la voluntad de una sola fuerza política.

Pero aún así, es necesario otro elemento para garantizar el reparto plural y equitativo en la Cámara de Diputados, donde las decisiones se tengan que consensar entre varios partidos.<sup>14</sup> Aquí entra en juego el sistema de partidos, ya que aún con las características antes mencionadas, si no existe un sistema de partidos estructurado y competitivo, entonces se encuentra presente la posibilidad de que un partido sea el que predomine

---

<sup>13</sup> Fracción IV del artículo 54 constitucional.

<sup>14</sup> Sé que hay una discusión sobre si los partidos efectivamente representan o no a la sociedad, pero es una discusión que no es tema de este trabajo, por lo que no voy a adentrarme en ella. Baste el argumento de que más allá de la crisis de representatividad de los partidos, éstos son actualmente los conductos reconocidos para representar a la sociedad en los espacios de poder.

sobre los demás, al ganar 300 de los 500 espacios en la Cámara de Diputados, ya que si bien, como señalé arriba, no lograría representar las dos terceras partes en la Cámara de Diputados, sí constituiría una fuerza muy poderosa en la misma.

Pero si a un sistema presidencial de esta naturaleza, con un sistema electoral que favorece la inclusión de varias fuerzas políticas en la Cámara de Diputados, se agrega un sistema de partidos competitivo y estructurado, como es en el caso de México, entonces la combinación de estos elementos favorecen un reparto plural de los espacios de poder entre los principales partidos políticos; en el caso mexicano, entre el PRI, PAN y PRD, donde los tres tienen posibilidades reales de ganar la presidencia de la República, y en la Cámara de Diputados se reparten la mayoría de los 500 escaños y los principales espacios de dirección, dejando un pequeño porcentaje a los partidos menos representativos, que oscilan entre tres y cuatro, mismos que en algunos casos pueden cobrar relevancia significativa al fungir como partidos bisagra.<sup>15</sup>

Para estudiar la relación del sistema de partidos en la composición de la Cámara de Diputados, es primordial esbozar una clasificación general de estos sistemas. Al respecto, Sartori realiza una completa clasificación contemplando tanto el aspecto numérico como el ideológico. Una pregunta inicial es saber cuáles son los partidos que deben contarse efectivamente como tales dentro de un sistema. Sartori responde que únicamente deben considerarse los partidos que tienen posibilidades de coalición y/o posibilidades de chantaje.

Primeramente hace una distinción entre los sistemas de partidos competitivos de los no competitivos, ubicando dentro de estos últimos al sistema de partido único y al sistema de partido hegemónico, donde evidentemente la competencia no existe porque en ambos casos es sólo un partido el que predomina en el sistema. En el caso del partido único, como su nombre lo indica, efectivamente sólo existe un partido, mientras que en el sistema de partido hegemónico pueden existir varios partidos, pero bajo el control del partido

---

<sup>15</sup> Bis, Sartori.

hegemónico. Es decir que estos partidos menores no son independientes ni verdaderos antagonistas de dicho partido.

Y en este caso, aunque se permite o autoriza la existencia de más de un partido político, no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y de igualdad. Así, la alternancia no llega a concretarse. En estos sistemas ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder.

Esta clasificación es importante para efectos de mi tesis porque permitirá ubicar el tipo de sistema de partidos que actualmente existe en México, ya que nuestro sistema de partidos se fue transformando de uno hegemónico, ubicado dentro de los sistemas no competitivos en la era hegemónica del PRI, a uno competitivo. Ahora bien, habiendo esbozado la clasificación de los sistemas no competitivos, donde se ubicaba el sistema de partidos mexicano en el pasado, ahora esbozaré la clasificación de los sistemas competitivos, en la que Sartori ubica los siguientes:

- Sistema de partido predominante
- Sistema bipartidista
- Sistema de pluralismo moderado
- Sistema de pluralismo polarizado
- Sistema de atomización

Estos son sistemas en los cuales la competencia electoral justa y equitativa está garantizada, donde existe más de un partido político y donde todos concursan por el apoyo popular, con una relativa igualdad en las reglas de competencia.

#### A. - Sistema de partido predominante

Lo primero que se debe destacar con respecto a los sistemas de partido predominante es que pertenecen a la zona del pluralismo y la competencia de partidos. No sólo se permite la existencia de partidos distintos del principal, sino que éstos existen como legales y legítimos competidores del partido predominante.

Aunque los demás partidos son antagonistas verdaderamente independientes del partido predominante, ello no significa que en los hechos puedan competir en igualdad. Pueden

existir varios partidos, que a diferencia del sistema de partido hegemónico, aquí verdaderamente compiten entre sí, sólo que uno domina ampliamente sobre los demás.

Por lo tanto, el sistema de partido predominante es un sistema de más de un partido en el que la rotación o alternancia en el poder no ocurre en la práctica. Pese a que el régimen político permite la competencia partidaria, simplemente el mismo partido busca la manera, dentro de los parámetros legales establecidos en la contienda electoral, para ganar legítimamente la mayoría de los escaños en el Congreso.

#### B. Sistema de partidos bipartidista

En este sistema dos partidos están en condiciones reales de competir por la mayoría de los escaños en el Congreso y por encabezar el poder Ejecutivo. Uno de los dos partidos logra efectivamente conseguir una mayoría parlamentaria suficiente para formar gobierno y gobernar solo, pero siempre existe la posibilidad para el partido de la oposición de convertirse en gobierno.

Sartori indica que la existencia de terceros partidos carece de importancia, en la medida que ellos no alteren una situación en que la participación en el poder estatal se encuentra reducida a sólo los dos partidos principales. Así, el formato y la mecánica seguirán siendo las propias del bipartidismo y no del multipartidismo.

#### C. Sistema de pluralismo moderado

Este es un sistema numéricamente limitado, entre tres y cinco partidos relevantes. Aquí no existen partidos antisistema importantes y la distancia ideológica entre partidos es relativamente pequeña.

#### D. Sistema de pluralismo polarizado

Este sistema se caracteriza por un índice de fragmentación de cinco a seis partidos. Es oportuno repetir que esos partidos deben ser relevantes, es decir, deben descartarse los

partidos que carecen de capacidad de coalición, salvo que su capacidad de intimidación o chantaje afecte a la táctica de la competencia entre partidos.

El sistema de pluralismo polarizado se caracteriza fundamentalmente por la existencia de una oposición antisistema, especialmente comunista o fascista, pero también por la presencia de oposiciones irresponsables, pues no todos los partidos se orientan hacia el gobierno.

#### E. Sistema de partido de atomización

Es un sistema de partidos en el cual el índice de fragmentación es altísimo; existen alrededor de nueve partidos políticos relevantes, lo que produce un grado de dispersión del poder que dificulta estructuralmente la ejecución de políticas de coalición y el ejercicio del gobierno. Estos sistemas surgen en sistemas de partidos que no están estructurados.

Ahora bien, tomando como base esta clasificación, desde mi punto de vista nuestro sistema de partidos, numéricamente hablando, se ubica dentro del pluralismo moderado, ya que los partidos relevantes en el pluralismo moderado van de tres a cinco y en el caso mexicano, PRI, PAN y PRD son los partidos más importantes. En el caso de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, si bien los partidos representados eran ocho, las fuerzas preponderantes eran sólo tres: PRI, PAN y PRD. Y de los cinco restantes, sólo dos tenían posibilidades de coalición o de desempeñarse como partidos bisagra: PVEM y PT, con diez y siete y ocho diputados respectivamente, con lo que en votaciones cerradas podían cobrar relevancia significativa.

En cuanto al PSN, PAS y Convergencia, en esa legislatura no eran de tomarse en cuenta, pues contaban con tres, 2 y un diputado respectivamente, prácticamente no hicieron diferencia en las votaciones, es decir, sus votos y la orientación de los mismos no afectaron nunca el sentido de las votaciones.<sup>16</sup>

Esto es en cuanto a las consideraciones numéricas, pero Sartori incluye el factor de la distancia ideológica en su clasificación de los sistemas de partidos. En este caso, considero

---

<sup>16</sup> Véase la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura.

que nuestro sistema de partidos también se inclina más hacia el pluralismo moderado, ya que los tres principales partidos, aunque se tiende a ubicar al PAN hacia la derecha y al PRD hacia la izquierda, estos partidos buscan moderar sus posiciones políticas hacia el centro del espectro ideológico.

Así, desde mi punto de vista, en México existe un sistema de partidos plural, donde hay verdaderamente una lucha más o menos equitativa y en condiciones de igualdad para los partidos que compiten por el reparto de los escaños en la Cámara de Diputados, que aproximadamente se reparte entre cinco y seis partidos, de los cuales, tres de ellos son marcadamente los principales pilares del sistema y los que obtienen la mayoría de escaños en la Cámara de Diputados, así como los principales espacios de dirección en este órgano legislativo, y quienes a pesar de que presentan cierta distancia ideológica, tienden a orientarse al centro.

De esta forma los principios de pluralidad y proporcionalidad en la integración partidista de la Cámara de Diputados quedan asegurados, en primer término, por un límite constitucional máximo de representación de la fuerza mayoritaria que en ningún caso puede ocupar más de 300 escaños. Así queda plenamente ratificado que ningún partido político podrá contar por sí solo con la mayoría calificada de dos tercios de los escaños de la Cámara de Diputados (333), fundamental para introducir cambios o adiciones al texto constitucional.

Es debido a este escenario: un gobierno presidencial con un sistema electoral que favorece y garantiza la pluralidad en la representación, combinado con un sistema de partidos plural, estructurado y competitivo, que se hace posible una composición plural en la Cámara de Diputados y la existencia de un gobierno dividido. No pretendo formular una generalidad al decir que bajo estas circunstancias el resultado siempre será un gobierno dividido y pluralidad en el Poder Legislativo, pero sí afirmo que tenderán a favorecer su existencia, y que en el caso mexicano así ha sucedido.

Ahora, la pregunta que me planteo es si estas condiciones en las que se ven inmersos los grupos parlamentarios han incentivado o dificultado el desempeño de los mismos.

En el capítulo cinco estudio cuál fue el desempeño legislativo en la LVIII Legislatura, primera con gobierno dividido sin que el PRI encabezara el Ejecutivo.<sup>17</sup>

La metodología que guía este estudio es establecer cuál fue la agenda legislativa que establecieron cada uno de los tres principales partidos al inicio de esa legislatura. Posteriormente, analizar las iniciativas presentadas para saber hasta qué punto tuvieron éxito en aprobar su agenda cada uno. Lógicamente, mientras mayor haya sido el grado de iniciativas aprobadas en términos no solamente numéricos sino de importancia, mayor habrá sido el éxito, la eficiencia y la productividad legislativa de cada grupo parlamentario y de la Cámara de Diputados en su conjunto.

¿Cómo establecer qué temas fueron los de mayor importancia y cuáles no tan trascendentales para los grupos parlamentarios? A esto respondo que los propios partidos hicieron públicas cuáles eran sus prioridades legislativas al inicio de la Legislatura e incluso antes, en tiempos de campaña.

En teoría, esos temas prioritarios también lo eran para los electores que votaron por cada partido y sus propuestas. De forma tal que al cumplir con la aprobación de esa agenda en la legislatura, estaban respondiendo a las expectativas de sus electores. Por el contrario si no lograron aprobar su agenda legislativa entonces no respondieron a las expectativas de sus electores y por ende su desempeño fue deficiente. Sin embargo, antes de iniciar este análisis, es importante esbozar las principales características del gobierno dividido en México, para terminar de contextualizar las circunstancias bajo las que se desempeñaron los grupos parlamentarios.

---

<sup>17</sup> En la LVII Legislatura existió un gobierno dividido, pero el PRI continuaba encabezando el Ejecutivo, por ello mi interés en analizar el desempeño de la Cámara de Diputados bajo el gobierno dividido de la LVIII Legislatura.



## **Características principales del gobierno dividido en México.**

Luego de los cambios en el sistema político mexicano que se describieron en los capítulos anteriores, finalmente cuál fue el resultado; específicamente ¿A qué tipo de gobierno arribamos en México? Hoy por hoy ¿Cuáles son sus rasgos esenciales, tanto en el caso del Ejecutivo como del Legislativo y su relación entre ambos? Y en el caso del Legislativo ¿Qué papel juegan los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados?

Estas interrogantes en sí mismas podrían ser materia para una tesis completa, sin embargo, para el propósito de este trabajo, la importancia del presente capítulo reside sólo en precisar las funciones y facultades específicas que actualmente tiene cada uno de estos Poderes, lo que servirá para comprender mejor el objeto de estudio de mi tesis, en el sentido de enmarcar el contexto en el que se desarrolla la actividad de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados en México.

Hago hincapié en que el presente análisis se limitará a las características de ambos poderes y su relación entre sí únicamente en cuanto a sus facultades para impulsar su agenda legislativa. Ésto, debido a que el interés de mi investigación es el desempeño legislativo de los grupos parlamentarios y por ende me enfoco en el nivel de influencia que ambos Poderes tienen sobre el mismo. En otras palabras, la intención es clarificar hasta qué punto las facultades del Ejecutivo pueden influir sobre el proceso legislativo (de manera particular en la Cámara de Diputados), y hasta donde llegan las posibilidades de cada grupo parlamentario para negociar la aprobación de sus respectivas agendas con las demás fuerzas políticas.

### **4.1. Características legislativas del Poder Ejecutivo**

El análisis del Poder Ejecutivo en los sistemas presidenciales tiende a enfocarse en términos de su debilidad o fortaleza. Debilidad o fortaleza que se determina a través de sus poderes extralegales o también denominados reales<sup>1</sup> y sus facultades constitucionales que le

---

<sup>1</sup> Utilizo el término en el sentido que lo define Javier Hurtado: "...la forma efectiva y real en que el presidente se relaciona con su partido; a la fortaleza política de que disfruta para la conducción del gobierno en función del porcentaje de asientos de su partido en el Congreso; a su eficacia

confieren mayor o menor capacidad para lograr que el Congreso apruebe la agenda legislativa contemplada en su programa de gobierno.

Lógicamente, mientras más amplias sean las facultades conferidas al Ejecutivo, éste será más fuerte, ya que tendrá mayor capacidad para imponer su agenda al Congreso. Y por el contrario, mientras más reducidas sean sus facultades, aparecerá como un Ejecutivo débil frente al Legislativo.

Se habló de dos tipos de facultades, las que están conferidas expresamente en la Constitución y las que se derivan al presidente de características específicas del sistema político, aunque no estén establecidas en la Constitución ni en ningún otro ordenamiento legal.

Empezando por estas últimas, su origen principalmente se encuentra en el sistema de partidos, donde es requisito indispensable que exista la disciplina partidaria. En este escenario, una condición importante que al adicionarse permite mayor influencia legislativa al Ejecutivo es el hecho de que el partido del presidente sea la fuerza mayoritaria en el Congreso. Así, si el partido del Presidente es disciplinado y tiene un dominio importante en el Congreso, entonces es lógico suponer que el Ejecutivo tendrá muchas ventajas para imponer su agenda legislativa al Congreso porque los legisladores del mismo partido del Ejecutivo tienen grandes afinidades ideológicas y políticas con el Presidente.

Estos dos factores ya son suficientes para que el Presidente, tenga o no amplias facultades legislativas otorgadas por la Constitución, logre que el Congreso, al ser dirigido por su mismo partido, apruebe la agenda legislativa del Ejecutivo. Sin embargo, puede agregarse otro factor más que consolida el poder del Ejecutivo sobre el Congreso. El hecho de que el Presidente de la República, además sea el líder real de su partido, del partido mayoritario en el Congreso. Esto obviamente implica la inexistencia del equilibrio de poderes, ya que el Congreso se vuelve un instrumento del Presidente y no realiza la función de contrapeso, de vigilar el adecuado desempeño del Ejecutivo, que en su diseño de origen representa un rasgo esencial. Pero como bien señala Javier Hurtado, este tipo de fortaleza radica más bien

---

propositiva y legislativa en el proceso legislativo, y al número de gobernadores miembros de su partido, que coinciden con su gestión gubernamental". Aunque aclaro que el número de gobernadores no es toral para el propósito de mi tesis.

en las características del sistema de partidos y no exclusivamente en el diseño constitucional de este sistema de gobierno.

Esta peculiar configuración en la estructura del sistema político es la que existió en México, con sus respectivos matices, durante la hegemonía priísta. Pero qué pasa cuando estos factores no existen o son diferentes, cuando en el sistema de partidos no existe disciplina de partidos o cuando aunque ésta exista, el partido del Presidente no logra ser la fuerza mayoritaria en el Congreso.

En este escenario el Ejecutivo tendrá mayores dificultades para lograr que el Congreso apruebe la agenda legislativa presidencial y los grupos parlamentarios de oposición tienen mayores posibilidades de aprobar sus agendas. ¿Por qué?, pues porque en las decisiones tomadas por el Congreso influyen otros partidos distintos al del Presidente, con una agenda distinta y con diferencias, en mayor o menor grado, en cuanto a ideología e intereses político - electorales.

Así, si la mayoría de legisladores en el Congreso difieren de la agenda legislativa del Ejecutivo, entonces es muy posible que no la apoyen y que cada fuerza política busque imponer su propia agenda y cumplir con los compromisos adquiridos en campaña. Bajo estas circunstancias el Ejecutivo únicamente tendrá las facultades legales que le otorga la Constitución para lograr materializar su agenda legislativa. En este sentido, generalmente las Constituciones en sistemas presidenciales otorgan dos instrumentos legislativos al Presidente: el poder de decreto y el poder de veto.

En cuanto al primero, implica que el Presidente tiene la facultad de legislar sin consultar al Congreso. Es decir que recurre a emitir decretos para hacer realidad las iniciativas de ley que son de su interés, sin que éstas sean sometidas a la consideración del Congreso. Generalmente en estos casos se delimita este poder sólo a ciertos temas y bajo circunstancias específicas. En este escenario, Matthew Shugart y John Carey distinguen entre el poder de decreto que el Congreso delega al Presidente y los que el propio presidente declara en caso de emergencia económica.<sup>2</sup> De esta forma, aún sin el apoyo del

---

• <sup>2</sup> Matthew Shugart y John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, 1992.

Congreso, el Presidente puede imponer su agenda en ciertos temas, siendo éste un elemento que le otorga considerable fortaleza legislativa frente al Congreso.

En el caso del poder de veto, éste implica que el presidente tiene la facultad de rechazar parcial o totalmente las iniciativas aprobadas por el Congreso. Con esta facultad puede evitar que se aprueben iniciativas contrarias a la agenda legislativa presidencial. Sin embargo, la fuerza y la efectividad del veto del Presidente varía dependiendo del umbral constitucional que el Congreso debe alcanzar para superar el veto del Ejecutivo. Este umbral significa que en el Congreso se debe reunir un porcentaje determinado de votos para invalidar el veto. Mientras el porcentaje requerido sea mayor, más difícil será para el Congreso reunir los votos necesarios y por consiguiente más complicado será invalidar el veto. Por el contrario, mientras menor sea el porcentaje de votos requerido para invalidar el veto, más fácil será para el Congreso nulificar esta facultad del Presidente.

Generalmente el umbral más fácil de superar es la mayoría simple, en la que sólo se requiere el voto de 50 % más uno de los legisladores presentes en cada una de las dos Cámaras, en caso de tratarse de un Congreso bicameral, para nulificar el veto. Un requisito más amplio, que fortalece el poder de veto del Presidente, es la mayoría absoluta, que implica reunir el 50 por ciento más uno de los votos del total de miembros del Congreso y no sólo de los legisladores presentes el día de la votación.

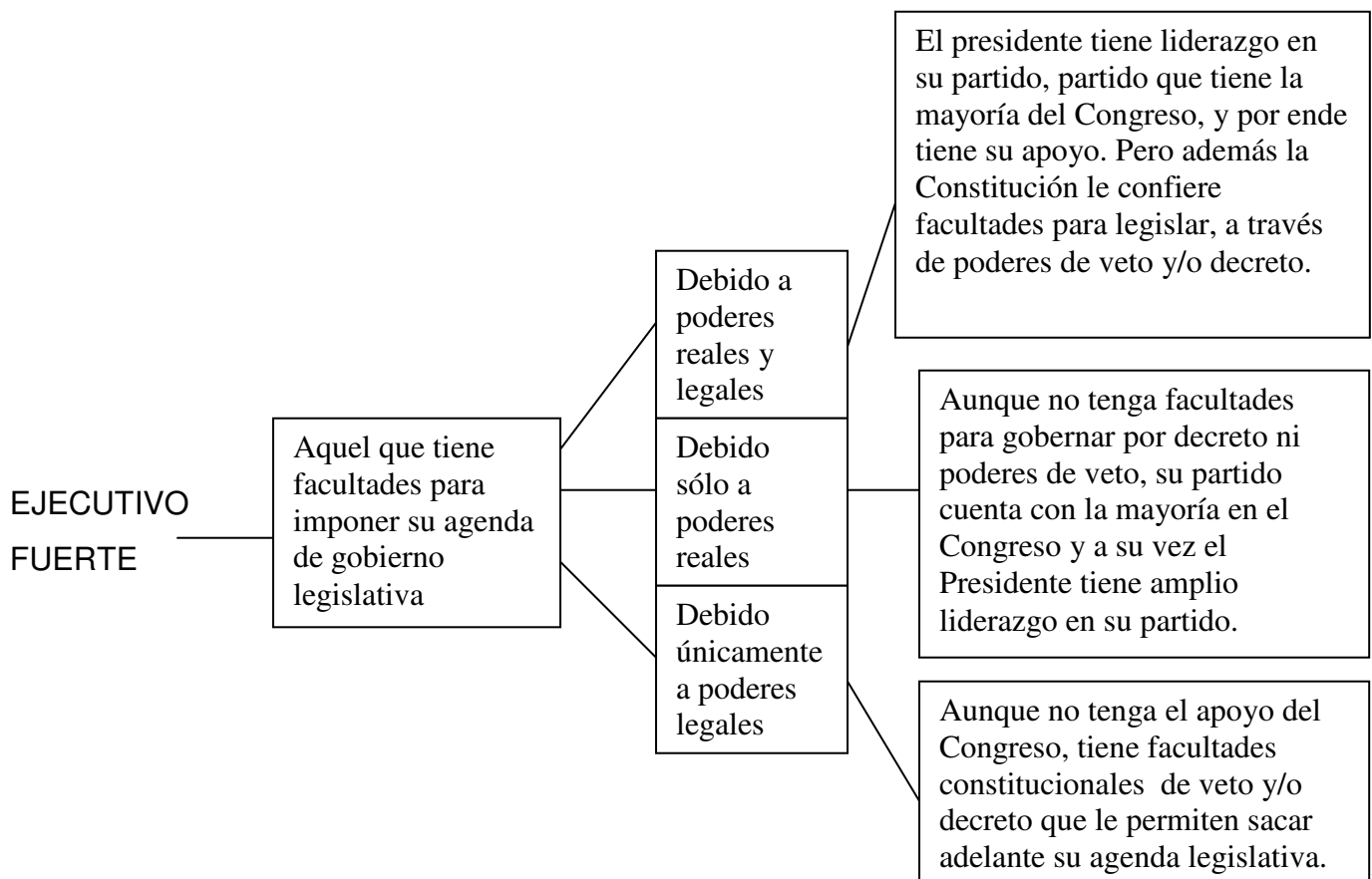
Por último, el umbral más complicado de superar es el que requiere el voto de las dos terceras partes de todos los miembros del Congreso. Así, mientras más alto sea el umbral, más fuerte será el veto porque la oposición en el Congreso tiene menos posibilidades de nulificarlo. Pero en caso de que el Ejecutivo no tenga el apoyo del Congreso y tampoco cuente con facultades constitucionales para legislar por decreto, o bien para frenar las iniciativas del Congreso contrarias a la agenda presidencial a través del veto, entonces será un Ejecutivo débil y tendrá muchas dificultades para convencer al Congreso de que apruebe su agenda legislativa.

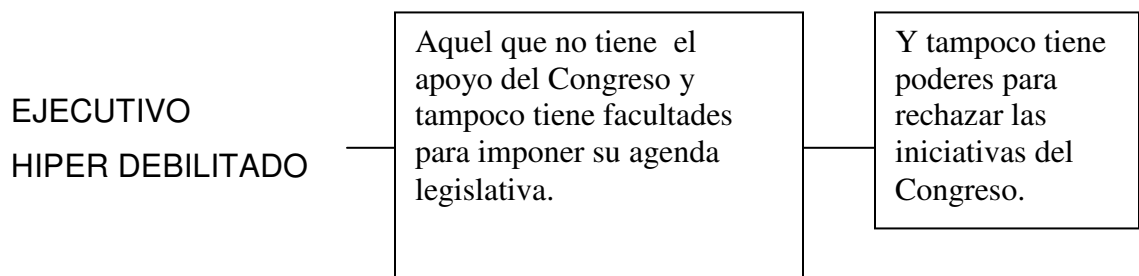
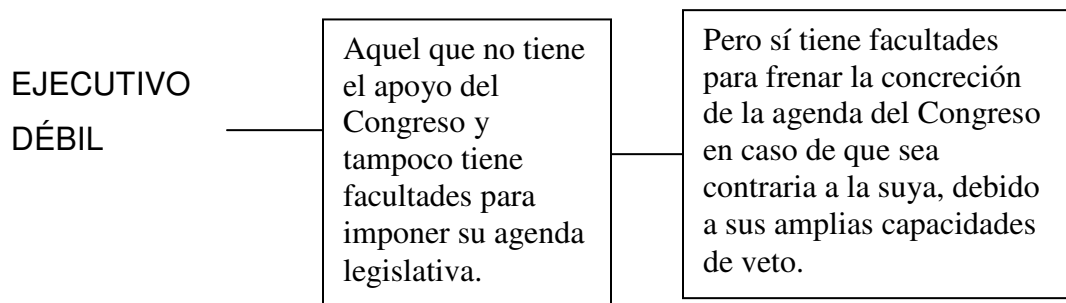
En este escenario, en el que el Ejecutivo no tiene facultades para imponer su agenda al Congreso, se desprenden dos posibilidades, una en la que si bien el Ejecutivo no puede imponer su agenda al Congreso, sí tiene facultades para impedir que el Congreso apruebe la suya. Esto es así en los casos en los que el Ejecutivo tiene amplios poderes de veto, en

los que luego de rechazar las iniciativas del Congreso éste requiere de una amplia mayoría, muy difícil de reunir, para superar el veto presidencial. Este es desde mi punto de vista el escenario menos deseado para una sociedad, debido a que puede presentarse un efectivo bloqueo entre ambos Poderes. El Congreso impide la agenda del Ejecutivo y éste la del Congreso, cuyo resultado es un 0 – 0, donde quien pierde es la sociedad, porque el proceso legislativo se dificulta en gran medida.

En la segunda posibilidad, el Ejecutivo tampoco tiene el apoyo del Congreso, pero a diferencia del escenario anterior, el Presidente no tiene suficientes facultades para frenar las iniciativas del Congreso ya que el veto presidencial puede ser fácilmente superado por el Congreso.

Para precisar estos escenarios, veamos el siguiente cuadro donde se ilustran las posibles combinaciones de fortaleza y debilidad del Ejecutivo frente al Legislativo:





**FUENTE:** Elaboración propia.

Luego de observar los diversos tipos de facultades legislativas del Poder Ejecutivo en un sistema presidencial, a continuación analizo las características específicas del Poder Ejecutivo Mexicano para saber en cual de estos escenarios se sitúa.

## 4.2. Facultades reales del Presidente mexicano

### A) Disciplina en el sistema de partidos.

**R= sí**

En el sistema político mexicano sí existe la disciplina partidaria, en cuanto al ámbito legislativo se refiere, derivada del control que los partidos tienen sobre los diputados y senadores plurinominales, ya que es el propio partido quien los designa. Este factor es decisivo, ya que influye directamente en el apoyo del Congreso al Presidente, dependiendo del número de legisladores que su partido logre obtener en ambas Cámaras.

## **B) Mayoría del partido del Presidente en el Congreso**

**R= No**

El partido del Presidente, el Partido Acción Nacional (PAN), no logró reunir ni siquiera la mayoría absoluta (50 % + 1), en ninguna de las dos Cámaras. En la LVIII Legislatura únicamente obtuvo 207 diputaciones, lo que equivale al 41.40 por ciento.

## **C) ¿Tiene el presidente el apoyo del Congreso para aprobar su agenda legislativa?**

**R= No**

Aunque el Congreso, y específicamente la Cámara de Diputados, aprobó la mayoría de las iniciativas que el Presidente propuso al Legislativo, esto en realidad es una cortina de humo, por que la mayoría de las iniciativas que el Presidente propuso al Congreso en la LVIII Legislatura no fueron las iniciativas fundamentales de su agenda legislativa. Al no tener éxito en el cabildeo con el Legislativo, y al estar consciente de que los diputados de oposición no aprobarían las propuestas presidenciales en temas trascendentales para el país, como declararon en repetidas ocasiones, el Presidente prácticamente se limitó a enviar al Congreso únicamente aquellas iniciativas en las que existía cierta afinidad con la oposición o que no implicaban cambios sustanciales para el país, iniciativas sin gran relevancia, que la oposición no objetó.

### **4.3. Facultades constitucionales del presidente mexicano**

**A)** La Constitución no otorga al Presidente la facultad de legislar por decreto.

**B)** El Presidente sí tiene un fuerte poder de veto, total y parcial. La Constitución no especifica si este poder se limita únicamente a ciertos temas, por lo que al no hacer expresa esta limitación se puede concluir que está facultado para vetar cualquier iniciativa del Congreso.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> En este aspecto es preciso hacer hincapié en que existe una discusión sobre si el Presidente puede o no vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

**C)** El veto del Presidente es un veto fuerte, ya que la Constitución establece que el Congreso debe reunir el voto de las dos terceras partes de los miembros de ambas Cámaras del Congreso para superar el veto, lo cual dada la integración de la LVIII Legislatura, era sumamente difícil de reunir, ya que se requeriría del apoyo de los diputados del PAN, los cuales, lógicamente hubieran apoyado al presidente, que era de su mismo partido y con ello no se hubieran logrado las dos terceras partes. Este requisito se limita solo a una de las Cámaras cuando el tema es exclusivo de una de las dos, pero esto no minimizaba la dificultad de superar el veto por la elevada votación requerida y por el número de legisladores del PAN en ambas cámaras.

De esta forma, se concluye que el presidente mexicano en la LVIII Legislatura no tuvo el apoyo del Congreso y tampoco tiene facultades Constitucionales ni poderes reales para imponer su agenda legislativa. Sin embargo, sí tenía la facultad, a través del veto, de impedir la aprobación de leyes del Congreso contrarias a la agenda legislativa del Ejecutivo.

Estas características si bien no ubican al Ejecutivo como un Ejecutivo hiperdebilitado, sí lo ubican como uno débil de acuerdo al cuadro anterior, pero aunque en teoría y como ya mencioné, estas condiciones podrían propiciar un bloqueo institucional del proceso legislativo, los hechos en el caso mexicano demuestran que tal bloqueo no ha existido, o por lo menos no ha sido tan absoluto. Esta afirmación se sustenta debido a que el presidente Fox envió a la Cámara de Diputados 53 iniciativas en la LVIII Legislatura, de las cuales se aprobaron 48. Esto significa que los diputados aprobaron más del 90. 5 por ciento de las iniciativas presidenciales. A su vez, el Presidente Fox sólo vetó dos iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados: La iniciativa de reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, presentada en septiembre de 2000 por el diputado de Acción Nacional, José Francisco Blake Mora, y la iniciativa de reformas, adiciones y derogaciones en la Ley de Servicio de Administración Tributaria, presentada por la Comisión de Hacienda en mayo de 2003.<sup>4</sup>

En la LVIII Legislatura el presidente Fox también vetó la Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Sustentable, pero esto no lo contabilizo, ya que esa iniciativa fue presentada y aprobada en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados.

---

<sup>4</sup> <http://www.fundar.org.mx/>



Con estos datos no se puede hablar de parálisis legislativa ni de bloqueo institucional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, aún cuando las iniciativas aprobadas no formaran parte de las llamadas reformas estructurales, a las que se consideró como las centrales en la agenda de gobierno del Presidente Fox. Así que se puede adelantar una conclusión: no existió un bloqueo legislativo entre poderes, toda vez que se aprobó la inmensa mayoría de las iniciativas del Presidente. De esta forma, mi desarrollo de tesis se centra en la Cámara de Diputados, porque es en esta instancia donde, como veremos, el desempeño legislativo fue más complejo.

#### **4.4. Cámara de Diputados**

En teoría, la razón de ser de la Cámara de Senadores se debe a que nuestro país es una República federal, es decir, se integra por “estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”, tal como se explica en el artículo 40 de la Constitución. Así, los senadores representan a cada uno de los estados que integran la república mexicana. En cada estado son electos tres senadores, dos de mayoría y uno de representación proporcional.

Esto implica que no sólo en teoría tienen un origen específico cada una de las dos Cámaras, sino que también tienen competencias específicas. El Senado se enfoca a temas más relacionados con la política internacional del país, mientras que a la Cámara de Diputados compete todo lo concerniente a la política interior, educación, salud, vivienda, pobreza, además de que tiene la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos. Y aunque el presidente, el Senado, los Congresos estatales y los diputados federales están facultados para iniciar leyes, son estos últimos quienes proponen el mayor porcentaje de las mismas.

Adicionalmente a esta relación institucional Ejecutivo – Legislativo, en la Cámara de Diputados converge una continua dinámica partidista en la que cada grupo parlamentario esta en constante lucha por imponer su agenda legislativa, en cuya estrategia se ven inmersos los demás grupos parlamentarios y posteriormente participación del Senado y finalmente entra en juego el Ejecutivo con su responsabilidad de publicar los cambios a la legislación vigente.

Todos estos actores y elementos se encuentran presentes en las negociaciones políticas parlamentarias y es en este escenario en el que se desarrolló la dinámica legislativa de los grupos parlamentarios en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados.

Aún cuando, como acabo de señalar, el Senado y el Ejecutivo pueden influir en la estrategia de los grupos parlamentarios, para el caso del presente estudio únicamente tomo como referencia el proceso legislativo hasta que las iniciativas fueron aprobadas por el pleno de la Cámara de Diputados.

Aclarado lo anterior, a continuación se presenta un cuadro que ilustra la distribución política de la LVIII Legislatura.

<b>LVIII LEGISLATURA</b>		
<b>PARTIDO</b>	<b>ESCAÑOS</b>	<b>PORCENTAJE</b>
<b>PRI</b>	<b>211</b>	<b>42%</b>
<b>PAN</b>	<b>207</b>	<b>41.40%</b>
<b>PRD</b>	<b>52</b>	<b>10.40%</b>
PT	8	1.60%
PVEM	16	3.20%
PSN	3	0.6%
PAS	2	0.4%
CONV	1	0.2%
<b>TOTAL</b>	<b>500</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura.

Como se observa en el cuadro anterior, dos eran los partidos mayoritarios en esa legislatura (PAN y PRI), seguidos de una tercera fuerza política, el PRD. En esta distribución, se requería de la unión de dos de estos tres partidos para por lo menos reunir la mayoría simple, ya sea el PRI + el PRD o bien el PAN + PRD. Para la obtención de las dos terceras

partes era forzosamente necesaria una alianza entre PRI y PAN, única manera de reunir el voto de 333 diputados.

Esta configuración restó poder a los partidos pequeños, ya que no tenían posibilidades de fungir como partidos bisagra debido a que ninguno de los tres principales grupos parlamentarios lograba el 50 % + 1 de los votos ni con la suma de todos los partidos menores. 211 votos del PRI + 30 de la unión de todos los partidos más pequeños, daba como resultado 241 votos.

De ello se desprende que en las negociaciones políticas para la aprobación de los temas discutidos en la Cámara de Diputados el juego político se dio entre el PRI, PAN y PRD, donde no existía ninguna fuerza política que se impusiera sobre las demás y donde tampoco se lograron coaliciones estables y duraderas, éstas se modificaron en cada caso, dependiendo de los intereses de cada grupo parlamentario. En otras palabras, se tiene registro de que en muchas ocasiones se coaligaron para votar conjuntamente el PRI y el PAN, en otras el PRI y el PRD, o bien el PAN y el PRD. Igualmente se dieron votaciones unánimes donde se logró un voto unificado (PRI, PAN y PRD).<sup>5</sup>

Al no existir una sola fuerza política que se impusiera sobre las demás para guiar las actividades y decisiones en San Lázaro, los grupos parlamentarios recurrieron a las reglas establecidas en la Constitución y en la Ley Orgánica del Congreso General para determinar tanto el proceso legislativo como el reparto de los espacios de dirección, como por ejemplo, la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva, los centros de investigación y por supuesto, las Comisiones de Trabajo.

Como dato adicional sobre la composición de la LVIII Legislatura, las negociaciones entre los coordinadores parlamentarios dieron como resultado el siguiente reparto de las presidencias de las comisiones de trabajo legislativo:

## **PRI**

Agricultura y Ganadería: Jaime Rodríguez López; Comunicaciones: Jesús Orozco Alfaro; Cultura: José Manuel Correa Ceseña; Defensa Nacional: Alfredo Ochoa Toledo; Educación

---

<sup>5</sup> Ver Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura

Pública y Servicios Educativos: Enrique Meléndez Pérez; Equidad y Género: Concepción González Molina; Hacienda y Crédito Público: Oscar Levín Coppel; Pesca: Guillermo Díaz Gea; Población, Fronteras y Asuntos Migratorios: Irma Piñeyro Arias; Puntos Constitucionales: Salvador Rocha Díaz; Recursos Hidráulicos: Jesús Burgos Pinto; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias: Augusto Gómez Villanueva; Relaciones Exteriores: Gustavo Carvajal Moreno; Trabajo y Previsión Social: José Ramírez Gamero; Turismo: Ernesto Rodríguez Escalona; Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda: Amador Rodríguez Lozano; Justicia y Derechos Humanos: José Elías Romero Apis

## **PAN**

Atención a Grupos Vulnerables: Arcelia Arredondo; Ciencia y Tecnología: Silvia Alvarez Bruneliere; Comercio y Fomento Industrial: Diego Alonso Hinojosa Aguerrevere; Desarrollo Social: Francisco Javier Cantú Torres; Distrito Federal: Jorge Alberto Lara Rivera; Energía: Juan Mouriño Terrazo; Fomento Cooperativo y Economía Social: Herbert Taylor Arthur; Fortalecimiento del Federalismo: Enoch Araujo Sánchez; Gobernación y Seguridad Pública: Armando Salinas Torres; Marina: César Patricio Reyes Roel; Participación Ciudadana: Miguel Gutiérrez Hernández; Presupuesto y Cuenta Pública: Luis Alberto Pazos de la Torre; Radio, Televisión y Cinematografía: Leonel Fuentes Díaz; Salud: María Eugenia Galván Antillón; Transportes: Juan Duarte Dávila; Vivienda: Salvador López Orduña

## **PRD**

Asuntos Indígenas: Héctor Sánchez López; Desarrollo Rural: Silvano Aureoles Conejo; Jurisdiccional: Arturo Herviz Reyes; Seguridad Social: Cuauhtémoc Montero Esquivel.

Al PVEM correspondieron únicamente Juventud y Deporte: Arturo Escobar Vega; y Medio Ambiente y Recursos Naturales: Diego Cobo Terrazas. Mientras que al PT solo Reforma Agraria: Félix Castellanos Hernández (1 de octubre de 2000, La Jornada).

Ahora bien, más allá del reparto y composición de la Cámara de Diputados, lo importante para los fines del presente trabajo, es el análisis sobre la forma en que se ejerce el poder político en el Palacio Legislativo de San Lázaro. En este sentido, la Junta de Coordinación Política (JUCOPO), es la instancia que dirige la dinámica legislativa, en el sentido en que es ahí donde se toman las decisiones políticas sobre cuáles temas se discutirán en el Pleno de

la Cámara de Diputados y cuales no.<sup>6</sup> De acuerdo a la democracia representativa, son los partidos políticos los que representan a la sociedad en los Poderes Ejecutivo y Legislativo. En el caso de este último, los partidos políticos se expresan a través de los grupos parlamentarios. Por ende, si los partidos políticos representan a la sociedad, entonces los grupos parlamentarios son la forma en que los partidos políticos representan a la sociedad en la Cámara de Diputados.

En otras palabras, la sociedad encuentra representados sus intereses en la Cámara de Diputados a través de los Grupos Parlamentarios, quienes tienen la responsabilidad de hacer realidad su agenda legislativa, ya que en teoría, los ciudadanos que votaron por ellos, lo hicieron con base en los compromisos plasmados en su agenda legislativa, a fin de que ésta se convierta en una realidad.

---

<sup>6</sup> En el artículo 34 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se asienta que a la JUCOPO corresponde “Impulsar 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. Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado...Presentar al Pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara; Analizar y en su caso aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General, en donde se establezca el estado que guardan las finanzas de la Cámara”. Asimismo, en el artículo 35 se establece que la JUCOPO ...”Adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos Coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario”.

Finalmente, en el inciso c del artículo 36 se plantea que una de las atribuciones de la JUCOPO es “Poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, el calendario para su desahogo, y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno”.

Con todo ello se ejemplifica claramente que esta instancia es donde se negocia y toman las decisiones políticas en la Cámara de Diputados, y más que por lo establecido jurídicamente, por razones meramente políticas, ya que la JUCOPO se integra por los coordinadores parlamentarios, quienes tienen la facultad de representar a su fracción en la toma de decisiones.

ésta se convierta en una realidad. Bajo esta lógica, cada grupo parlamentario busca cumplir su agenda legislativa, ya que esto significa cumplir con los compromisos adquiridos con sus representados.

En la Cámara de Diputados mexicana, donde existe una amplia disciplina partidaria, los integrantes de un grupo parlamentario votan generalmente en el mismo sentido cada iniciativa. El criterio es que cada grupo vota en bloque, la mayoría de los diputados del PAN votan en un mismo sentido, y los del PRI y PRD igual.

Para ampliar y fortalecer el argumento de la disciplina parlamentaria en la Cámara de Diputados, baste decir que aunque existe una variedad de explicaciones de por qué los miembros individuales deciden apoyar la postura de sus partidos en el Congreso, hay un elemento de gran envergadura que incide en la disciplina de los legisladores.

Me refiero al factor electoral y su vínculo con las aspiraciones políticas de los diputados, en el sentido en que cuando existe un sistema de representación proporcional con listas cerradas, el partido tiene amplio control sobre la designación de los candidatos a diputados plurinominales, por lo que éstos lógicamente tienen grandes compromisos con su partido y en buena medida sus carreras políticas dependen de su relación con éste.

Aunque en el caso mexicano existen 300 diputados electos por el principio de mayoría, la disciplina también se encuentra ampliamente marcada en estos legisladores, ya que como razona Laura Valencia Escamilla, cuando tiene vigencia la reelección legislativa, “la lealtad hacia su partido no es tan relevante, porque la promoción de su carrera depende más del electorado que lo vota para ser reelecto y ganar la curul”.<sup>7</sup> Sin embargo, al no existir la reelección en México, el vínculo del legislador con su partido sigue siendo un factor preponderante para promover su carrera política, ya sea en su partido o la administración pública nacional o local.

A esto obedece en gran medida el que la disciplina parlamentaria tenga vigencia en los diputados federales electos por ambos principios. Además se podrían citar factores como la cercanía ideológica, la convicción política, la homogeneidad de intereses etc.

---

<sup>7</sup> Laura Valencia Escamilla. “La disciplina parlamentaria en México. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados”. Ed. UNAM, México. 2005.

En el caso concreto de la Cámara de Diputados, de acuerdo con el art. 27 de la Ley Orgánica del Congreso General es el coordinador quien “expresa la voluntad del grupo parlamentario; promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la mesa directiva; y participa con voz y voto en la junta de coordinación política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos”.

Así, son los coordinadores parlamentarios quienes dirigen en buena medida la actividad político – legislativa de la Cámara de Diputados, acorde a los principios ideológicos y a los intereses políticos de sus respectivos partidos, en el supuesto de que expresan la voluntad general de todo su grupo parlamentario. De forma que la importancia de la JUCOPO es más bien política porque se integra por los coordinadores parlamentarios.

Esto es importante, ya que esta disciplina partidaria revela una lucha de posturas entre las tres principales fuerzas políticas en la Cámara de Diputados, quienes buscan imponer cada una su propia agenda legislativa a través de todos los medios a su alcance, ya sea mediante las reglas institucionales y legalmente establecidas en la Ley Orgánica del Congreso, y en la Constitución, ya sea a través de la búsqueda de acuerdos políticos.

Adicionalmente, esta dinámica legislativa se ve inmersa siempre en un contexto electoral, donde las decisiones y negociaciones políticas entre los grupos parlamentarios llevan consigo un cálculo electoral de costo – beneficio. Anteriormente, las carreras políticas de los diputados dependían en buena medida del Presidente de la República, pero actualmente las carreras políticas de los legisladores se encuentran en estrecho vínculo con el capital político que tengan en los partidos políticos a los que pertenecen así como con el nivel de aceptación popular que tengan en sus distritos electorales.

Bajo esta lógica, los diputados buscarán ampliar el nivel de representación de su partido en la siguiente legislatura y tendrán mayores posibilidades de lograr este objetivo mientras mayor número de votos obtenga su partido y sus candidatos en las elecciones.

Con las características antes descritas, el interés de esta investigación es saber si este complejo escenario competencia política y electoral en el que se ven inmersos los grupos parlamentarios les ha sido favorable o no en su desempeño legislativo y hasta qué punto

estas circunstancias han obstaculizado o no el desahogo de sus agendas legislativas, agendas por las que votaron los ciudadanos, o si por el contrario, no han tenido éxito y se han visto incapacitados para impulsar sus respectivas agendas.

En el siguiente capítulo intento responder estas interrogantes mediante una investigación sobre las iniciativas presentadas por los tres principales grupos parlamentarios. Primeramente analizo su agenda legislativa, donde plantearon al inicio de la LVIII Legislatura cuáles eran sus prioridades legislativas. De esas prioridades escogí tres en las cuales coincidían estas tres fuerzas políticas:

- 1) Reformas fiscales que permitan una mayor recaudación de ingresos para el erario.
- 2) Reforma del Estado
- 3) Reformas al sistema educativo nacional.



## **Desempeño de los grupos parlamentarios en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados en un contexto de pluralidad y gobierno dividido. Casos PRI, PAN y PRD.**

Cabe recordar que únicamente analizo el desempeño de los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD. La metodología consiste en presentar tres temas que hayan sido prioritarios para estos grupos en cada una de sus agendas legislativas.

Dado que no existía al inicio de esta legislatura un documento oficial de los grupos parlamentarios donde establecieran sus prioridades legislativas, éstas las obtuve mediante declaraciones públicas hechas por representantes de cada uno de los grupos parlamentarios. De esta forma, incluyo los temas que los propios grupos parlamentarios manifestaron que serían sus prioridades a lo largo de ese trienio legislativo.

Posteriormente analizo las iniciativas que cada grupo parlamentario presentó en esa legislatura e identifiqué las iniciativas que presentaron en relación a los tres temas que elegiré con base en las prioridades que los propios grupos parlamentarios dieron a conocer. Después analizo el porcentaje de éxito o fracaso que tuvieron en la aprobación de su agenda legislativa, tanto cuantitativa como cualitativamente.

Antes de iniciar con este desarrollo, brevemente delinearé el origen histórico de los grupos parlamentarios y su marco de acción para el caso mexicano, el cual se especifica tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Congreso General.

De manera general, diversos autores coinciden en que el embrión de los grupos parlamentarios puede encontrarse a finales del siglo XVIII en las agrupaciones políticas existentes en la época en Francia e Inglaterra, mismas que fueron evolucionando en las distintas asambleas parlamentarias en Europa a lo largo de todo el siglo XIX. Sin embargo, no es sino hasta el siglo XX que se constata el pleno reconocimiento político y jurídico de los grupos parlamentarios con el

reconocimiento del grupo laborista inglés en 1900. En 1946 la Constitución francesa reconoce a los grupos parlamentarios en los artículos 11, 52 y 91.<sup>1</sup>

Además de este reconocimiento político y jurídico, los grupos parlamentarios modernos poseen características de las que carecían sus predecesores, como una sólida y coherente organización interna y reglas claras que norman su composición y actividad. Para el caso de los grupos parlamentarios en México, en el artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso General se establece que “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”, mismo que “se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara”.

También se estipula que cada Grupo Parlamentario debe entregar, entre otros documentos, “normas acordadas por los miembros del Grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los Estatutos del partido político en el que militen”.

En el artículo 28 de la misma legislación se establece que “Para el ejercicio de las funciones constitucionales de sus miembros, los Grupos Parlamentarios proporcionan información, otorgan asesoría y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de aquellos”.

En cuanto al financiamiento, el artículo 29 aclara: “De conformidad con la representación de cada Grupo Parlamentario la Junta de Coordinación Política acordará la asignación de recursos y locales adecuados a cada uno de ellos. Adicionalmente a esas asignaciones, la Junta de Coordinación Política dispondrá una subvención mensual para cada Grupo Parlamentario, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen”.

Por último, en el artículo 30 se asienta que “Los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un Grupo Parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que a todos los

---

<sup>1</sup> Nicolás Pérez Serrano Jáuregui. “Los Grupos Parlamentarios”. Ed. Tecnos. México, 1989.

legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular”.

### **5.1 Agenda de los grupos parlamentarios: Reforma fiscal, del Estado y educativa.**

Desde el inicio de la LVIII Legislatura los tres grupos parlamentarios más representativos de la Cámara de Diputados: PRI, PAN y PRD, manifestaron en repetidas ocasiones que entre las prioridades de su agenda legislativa se encontraba la realización de una reforma fiscal integral, llevar a cabo la denominada reforma del Estado y fortalecer el nivel educativo nacional.

Si bien es cierto que las dos primeras forman parte de las tan sonadas “reformas estructurales”, y de acuerdo a diversos actores políticos y sociales constituyen los temas prioritarios para el país, quise adicionar en este análisis un tema más, un tema que no formara parte de las reformas estructurales y que sin embargo fuera un tema considerado como prioritario por diversos actores de la sociedad, pero sobre todo que también fuera asumido como prioridad por los grupos parlamentarios en esa legislatura. Con ello pretendí que el análisis no se cerrara en las “reformas estructurales”, sino que fuera más amplio y que por tanto reflejara de mejor manera la productividad de la LVIII Legislatura, ya que se podría argumentar que el poco éxito de los grupos parlamentarios se debía a que en las reformas estructurales, por ser temas de gran envergadura, implicaban dificultades evidentes y que si se hubiera incluido en el análisis temas menos politizados entonces el resultado habría sido diferente. A estas razones obedece la decisión de incluir el tema de la educación.

En este punto es pertinente aclarar que las iniciativas que analizo sobre reforma fiscal son todas aquellas cuyo contenido implica modificaciones en los mecanismos de recaudación tributaria del Estado, sin adentrarme en las propuestas sobre cambios en la forma de distribuir el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sobre este aspecto de la reforma fiscal, los tres grupos parlamentarios coincidían, de manera general, en la necesidad de ampliar la base tributaria, combatir la evasión fiscal y liberar la carga fiscal de PEMEX.

En este sentido, el 27 de octubre de 2000, el presidente electo Vicente Fox Quesada y el grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados se pusieron de acuerdo para realizar un

"esfuerzo común" con el propósito de sacar adelante la reforma fiscal que consideraban "urgente para que el gobierno foxista contara con más recursos para cumplir con sus compromisos de campaña".

En una declaración pública, Felipe Calderón Hinojosa, coordinador de los diputados panistas, dijo que su partido estaba dispuesto a respaldar la iniciativa del Presidente Fox, incluso si ésta implicaba gravar alimentos y medicinas, ya que el nuevo gobierno tenía necesidad de "nuevos recursos" para sacar adelante los proyectos sociales. Por ello hizo hincapié en que en la agenda legislativa de ese grupo parlamentario se consideraba de manera prioritaria una reforma en la recaudación fiscal.<sup>2</sup>

Tan sólo dos días más tarde, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (GPPRD) en la Cámara de Diputados también dejaba en claro que una de sus prioridades era el aspecto tributario. Al respecto, el GPPRD proponía diferenciar las tasas de impuestos a fin de reducir los mismos en productos de consumo básicos y a su vez incrementar los impuestos en los artículos de lujo, combatir la evasión fiscal de las grandes empresas y disminuir los gastos superfluos en el gobierno, como publicidad, autos y teléfonos celulares".<sup>3</sup>

Por su parte, el Grupo Parlamentario del PRI al presentar su propuesta de política económica de su agenda legislativa, contemplaba liberar la carga fiscal de PEMEX y establecer un programa de 10 años para abatir la pobreza extrema. Dentro de estas prioridades, al igual que el PAN y el PRD, se encontraba el objetivo de elevar la recaudación tributaria.

Asimismo, dentro de las prioridades comunes en la agenda de estos tres grupos parlamentarios se encontraba la reforma del Estado. Al respecto, desde el inicio de esa legislatura, tanto en su agenda legislativa como en reuniones de trabajo, cuyos acuerdos se hicieron públicos, estas tres fuerzas políticas reiteraron en repetidas ocasiones su disposición para concretar una "reforma del Estado".

Debido a ello anunciaron la instalación de una mesa que convocara a una reforma del Estado y acordaron que estas discusiones se deberían realizar en el Congreso de la Unión y que los Poderes Ejecutivo y Judicial participarían en este proceso, pero sin imponer su propia agenda.

---

<sup>2</sup> *La Jornada*, sección Política, 28 de octubre de 2000

<sup>3</sup> *La Jornada*, sección Política, 8 de noviembre de 2000

En una declaración pública del 8 de septiembre de ese año, el dirigente nacional del PAN, Luis Felipe Bravo Mena, adelantaba que en los siguientes días quedaría instalada la mesa de los partidos políticos para la reforma del Estado, donde participarían los secretarios generales de cada instituto participante, así como los coordinadores parlamentarios del Senado y de la Cámara de Diputados.

Días más tarde, ya instalada la mesa, Bravo Mena dijo en una declaración a la prensa que se empezaría por definir la agenda y el desglose de los temas más importantes para los partidos; en ese marco, dijo, "definiremos las áreas en las que esté involucrada la responsabilidad y las facultades del Ejecutivo para invitar a sus representantes y entonces ya poner a funcionar el diálogo integral entre todos los actores de este proceso que estamos viviendo en México".<sup>4</sup>

También la presidenta del PRI, Dulce María Sauri Riancho, daba en esos días su opinión sobre el tema, a lo que aseguraba que para el PRI las discusiones de la reforma del Estado que emprenderían los partidos y el Congreso de la Unión deberían centrarse en "la redistribución del bienestar social" que culmine en una política para los marginados. "Ojalá tengamos la imaginación y la capacidad para conciliar y construir acuerdos que permitan sacar lo mejor de esta situación. Si fracasamos, pasaría a ser una de las hojas perdidas en la historia del país", afirmó.<sup>5</sup>

Ya más avanzados los trabajos sobre la mesa para la reforma del Estado, en una reunión sostenida el 30 de octubre de 2000 entre los coordinadores de los tres grupos parlamentarios, el perredista Martí Batres Guadarrama sostuvo que había llegado la hora de acotar el presidencialismo y de fortalecer al Poder Legislativo: "esa es la esencia de cualquier reforma democrática de Estado que podamos resolver en este Congreso. Por eso decimos que la transición a la democracia no empezó el pasado 2 de julio ni ha terminado", dijo Martí Batres en ese entonces.

En esa misma reunión, Beatriz Paredes Rangel, coordinadora de la bancada priísta, de acuerdo con la información publicada en el periódico *La Jornada* del 31 de octubre del 2000, consideró que en México se vivía un momento de riesgo, pero también de grandes oportunidades en las

---

<sup>4</sup> *La jornada*, sección Política, 9 de septiembre de 2000

<sup>5</sup> *La Jornada*, sección Política, 10 de septiembre de 2000

que sensatez, capacidad de acuerdos y respeto a los valores existentes, eran “condición indispensable para que el tránsito de un régimen político a otro o de una correlación de fuerzas, resulte posible sin desquiciamiento o parálisis”.

La legisladora aseguró que su partido admitía la necesidad de “lograr un nuevo equilibrio y transformación del sistema presidencial en su relación con los Poderes y de discutir un esquema de colaboración eficaz y de pesos y contrapesos para que haya un mayor equilibrio y equidad”.

Igualmente, el coordinador panista, Felipe Calderón Hinojosa, aseguró que el impulso a la reforma del Estado se había frenado "porque estábamos marcados e inmersos en la exacerbación de nuestras diferencias", ello, según dijo, gracias a un régimen político que dividía y enfrentaba, pero que el país se encontraba ante la oportunidad de continuar con dicha reforma, que calificó de fundamental para el desarrollo de México.<sup>6</sup>

Como se puede observar en estas declaraciones públicas, los tres principales grupos parlamentarios habían hecho hincapié en que dos de sus prioridades eran llevar a cabo la reforma del Estado y la reforma fiscal. Repito que por reforma fiscal sólo tomo en cuenta aquellas iniciativas que buscaron reformar el sistema tributario en cuanto a los mecanismos de recaudación de impuestos. Por Reforma del Estado hay que considerar que los propios legisladores encontraron dificultad en definir lo aspectos que una reforma de esta naturaleza debe incluir, sin embargo yo únicamente tomo en consideración reformas al sistema electoral y de partidos, así como propuestas tendientes a modificar las características de los poderes Ejecutivo y Legislativo y su relación entre ambos.

El tema de la educación lo abordo después de concluir con el análisis de las reformas fiscal y del Estado.

---

<sup>6</sup> *La Jornada*, sección Política, 31 de octubre de 2000

## 5.2. ¿Tuvieron éxito los grupos parlamentarios en aprobar su agenda legislativa?

En concordancia con las dos prioridades que ya se mencionaron, estos tres grupos parlamentarios presentaron diversas iniciativas concernientes a la reforma fiscal y del Estado. En el siguiente cuadro se observan las relacionadas al sistema de recaudación fiscal.

<b>R E F O R M A F I S C A L</b>			
<b>GRUPO PARLAMENTARIO</b>	<b>TOTAL DE INICIATIVAS PRESENTADAS</b>	<b>INICIATIVAS APROBADAS POR EL PLENO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS</b>	<b>PORCENTAJE DE APROBACIÓN</b>
PAN	47	18	38.2
PRI	71	31	43.6
PRD	55	26	47.2
TOTAL	173	75	43.3

**FUENTE:** ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE LA GACETA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. LVIII LEGISLATURA.

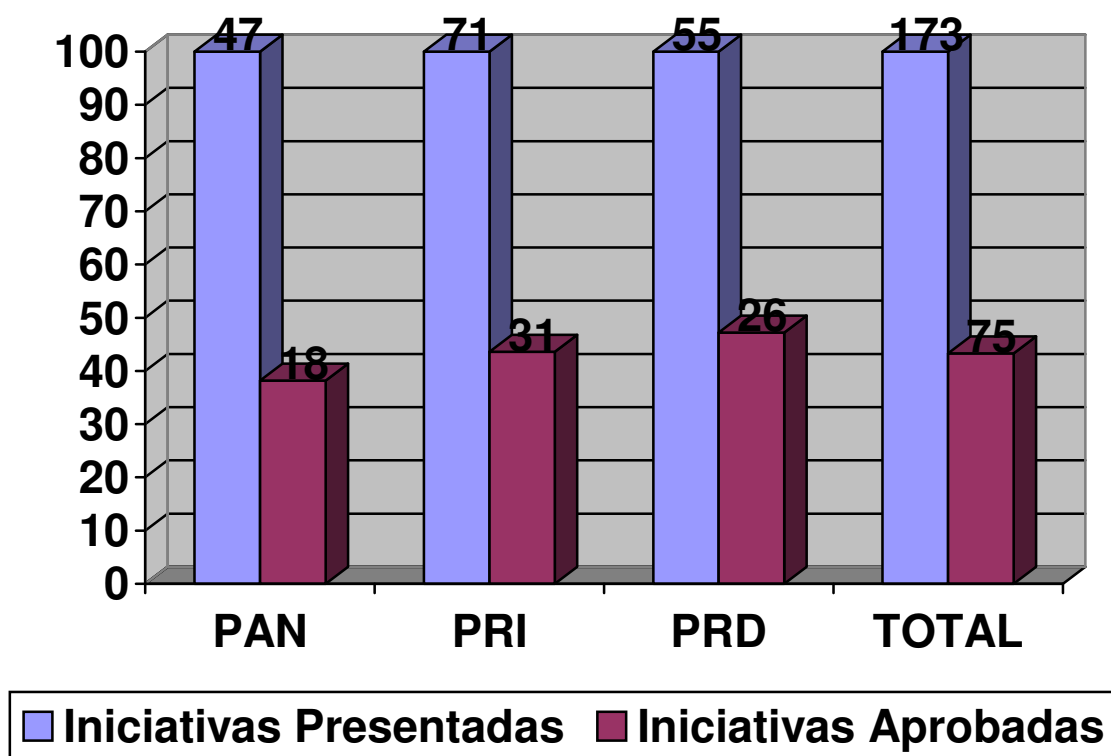
Como se puede observar, el GPPAN presentó un total de 47 iniciativas que contemplaban reformas al sistema de recaudación fiscal, de las cuales únicamente logró que el pleno de la Cámara de Diputados aprobara 18. Es decir, de las 47 iniciativas que presentó el GPPAN en esos tres años, 29 no lograron ser aprobadas. Cuantitativamente esto representa un porcentaje de éxito de 38.2 por ciento. O en otras palabras, significa que el 61.8 por ciento de sus iniciativas no fueron aprobadas.

Por su parte, el GPPRI, con 71 iniciativas, presentó más iniciativas que el GPPAN y que el GPPRD concernientes a reformar el sistema de recaudación fiscal. Sin embargo, solo fueron aprobadas 31, lo que en términos cuantitativos refleja un porcentaje de aprobación de 43.6

por ciento, mayor al alcanzado por Acción Nacional pero aún es un porcentaje por debajo del 50 por ciento. Por último, el GPPRD presentó un total de 55 iniciativas y logró que se aprobaran 26. De esta forma, aunque el PRI logró aprobar un mayor número de iniciativas, fue el PRD quien tuvo más éxito de aprobación, con 47.2 por ciento.

En una escala del 0 al 100, cuantitativamente vemos en general que el porcentaje de aprobación es reducido, ya que todos los grupos parlamentarios estuvieron debajo del 50 por ciento.

Gráficamente los datos anteriores pueden representarse de la siguiente manera:



**FUENTE:** ELABORACIÓN PROPIA CON BASE DATOS DE LA GACETA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. LVIII LEGISLATURA.

A continuación presento una muy breve reseña del contenido de algunas de estas iniciativas, con la intención de saber en qué consistían ciertas propuestas que cada grupo parlamentario presentó; sin que ello implique una discusión sobre las ventajas o desventajas de las mismas en el campo de su incumbencia, ya que no es propósito de este trabajo.



De esta forma, en cuanto a las 26 iniciativas que el PRD logró que se aprobaran se encuentra la Iniciativa de Reformas al Código Fiscal de la Federación, cuyo objetivo fue reducir la evasión fiscal a través de la simplificación administrativa. Dicha simplificación se lograría implementando, entre otras medidas, el que los contribuyentes no queden en estado de indefensión por un acontecimiento ajeno a ellos, cumpliendo así con el principio de seguridad jurídica, ya que hasta entonces los plazos fiscales eran fatales, de forma que si por razones ajenas al contribuyente cerraban las oficinas de la Secretaría de Hacienda, el contribuyente no lograba ejercer su pago en tiempo y forma.

Otra de las iniciativas aprobadas por el PRD fue la que logró dotar de mayor autonomía al Sistema de Administración Tributaria (SAT), para que el titular de este organismo no fuera nombrado por el Presidente de la República o el Secretario de Hacienda, sino por el Congreso de la Unión, con lo que de acuerdo al contenido de la iniciativa se buscó un ejercicio tributario con más transparencia y con mayor eficiencia al no estar el SAT subordinado al Ejecutivo.

En contraparte, el GPPRD no logró aprobar la iniciativa que proponía un aumento de las tasas del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), aplicadas a bebidas alcohólicas, cervezas y tabacos labrados.

Otra iniciativa que el PRD dejó pendiente es la que proponía redistribuir las cargas fiscales de las empresas considerando sus niveles de ingreso y estableciendo la base de tributación sobre sus utilidades. Con esta medida, lo que buscaba el PRD era que quienes contaran con mayores ingresos “deben ser los que más contribuyan”.

Por su parte, el GPPRI logró aprobar la iniciativa que reforma el artículo 2-a de la Ley del Impuesto al valor Agregado (IVA), para aplicar el régimen de tasa cero del IVA a refrescos endulzados con caña de azúcar, con la intención de fortalecer la industria azucarera nacional.

La iniciativa que planteaba disminuir y facilitar el pago de impuesto de las actividades agroindustriales también logró ser aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados. Con esta

medida el GPPRI buscó ampliar la recaudación fiscal en este sector, al tiempo de contribuir a fortalecer esta rama productiva. De acuerdo con esta iniciativa, lo anterior podría lograrse permitiendo que tareas correspondientes a alimentación de ganado, gastos menores, sueldos y salarios correspondientes a trabajadores eventuales pudieran deducirse siempre que no excedieran del 50 % de los ingresos provenientes de estas actividades productivas.

Sin embargo, este grupo parlamentario fracasó en su intento por aprobar la iniciativa que buscaba expedir la Ley Federal de Presupuesto Público y a su vez derogar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, presentada por los diputados Jorge Alejandro Chávez Presa, Beatriz Paredes Rangel y David PENCHYNA GRUB. Esta propuesta, según sus autores, se orientaba a fortalecer la relación institucional en materia presupuestaria entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal, examinando con mayor anticipación el presupuesto público y con ello facilitar su aprobación y procurar que todas las asignaciones estén debidamente fundadas.

El PRI tampoco pudo aprobar la propuesta para reformar la Ley de Ingresos, a fin de disminuir la carga fiscal de PEMEX, lo que según el texto de la iniciativa en el mediano plazo implicaría una aportación tributaria de PEMEX aún mayor, debido a que al disminuir la carga fiscal se permitiría un crecimiento de esa paraestatal.

Para lograr este objetivo se contemplaba sustituir la denominada "red fiscal", para que en lugar de los derechos sobre petróleo e hidrocarburos que ella implica, existiera sólo uno, el aplicado a la extracción de petróleo, pero diferenciado territorialmente para cada uno de los 17 campos petroleros vigentes, "más alto donde los costos son menores y más bajo donde los costos son mayores".

En cuanto al GPPAN se refiere, logró la aprobación de la Iniciativa para Reformar y Adicionar la Ley Aduanera y la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con la intención de agilizar la introducción de bienes donados por el exterior y disminuir el costo de importaciones. En ese entonces, se explica en el contenido de la iniciativa, la Ley Aduanera no dejaba en claro que la Federación, los estados y los municipios pudieran recibir donaciones provenientes de organismos públicos o personas morales residentes en el extranjero sin tener que pagar el impuesto general de importación. De tal forma que en el texto de la iniciativa se planteó hacer explícito el hecho de

que la Federación, los estados y los municipios, efectivamente pudieran recibir bienes donados por el extranjero, sin ser explícitamente donados por Jefes de Estado o por gobiernos extranjeros. Y también se hizo explícito el que estas mercancías no tuvieran que sujetarse al pago del impuesto general de importación, ni al de las cuotas compensatorias a las que se encuentra sujeta la importación definitiva de mercancías.

Además de la iniciativa anterior, el GPPAN también tuvo éxito en aprobar la iniciativa que buscaba incrementar las cuotas vigentes por concepto de expedición de permisos de navegación para embarcaciones mercantes extranjeras de carga en general, incluyendo el de pasajeros, por tonelada bruta o fracción de registro internacional.

Según el propio texto de la iniciativa, con esta medida, “los ingresos estimados en forma anual se elevarían de 6 millones 177 mil pesos registrados en el año 2000, a alrededor de 55 millones de pesos”.

No obstante, el GPPAN dejó pendientes iniciativas como la que proponía facultar a los gobiernos locales para que en coordinación con la federación se realizara una reingeniería del sistema tributario, donde participarían los distintos ordenes de gobierno en el cobro de las contribuciones federales y en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

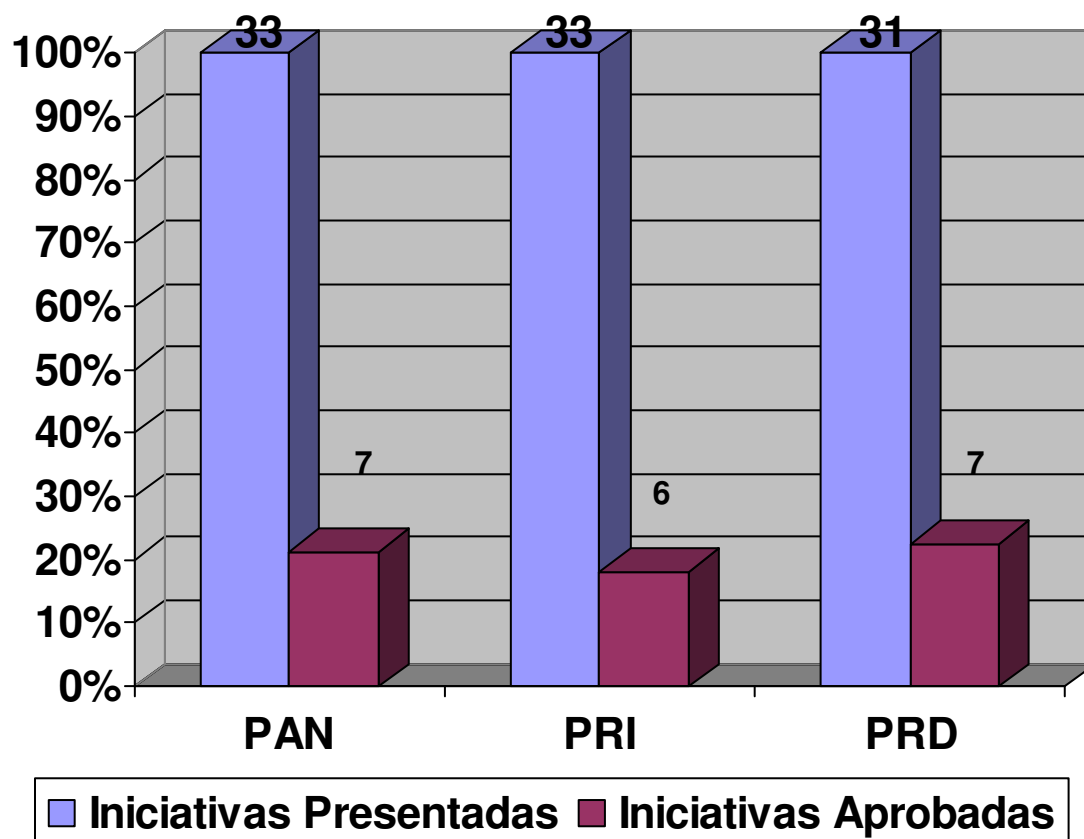
Tampoco pudo aprobar la propuesta de reforma al artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, a fin de evitar el “terrorismo fiscal”. Según se explica en el texto de la iniciativa, el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación indebidamente otorga a la Secretaría de Hacienda la facultad de perdonar y otorgar su libertad a delincuentes fiscales confesos, “lo que en definitiva, promueve la corrupción de los funcionarios fiscales que ostentan esta facultad, al tiempo que institucionaliza la impunidad de este tipo de delincuentes”, ya que “pueden ser liberados definitivamente por la Secretaría de Hacienda si expresamente confiesan su culpabilidad”. De ahí que esta propuesta planteaba reformar ese artículo a fin de “incorporar la prohibición expresa para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no pueda más, pedir el sobreseimiento de los procesos penales, cuando el procesado no tenga derecho a obtener su libertad provisional bajo caución, por tratarse de delitos fiscales graves”.

En cuanto a la agenda de los grupos parlamentarios en materia de reforma del Estado, el resultado fue aún más desfavorable, toda vez que el índice de aprobación de estas iniciativas no fue superior al 25 por ciento. El siguiente cuadro ilustra las iniciativas que presentaron los tres grupos parlamentarios.

<b>R E F O R M A D E L E S T A D O</b>			
<b>GRUPO PARLAMENTARIO</b>	<b>TOTAL DE INICIATIVAS PRESENTADAS</b>	<b>INICIATIVAS APROBADAS POR EL PLENO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS</b>	<b>PORCENTAJE DE APROBACIÓN</b>
PAN	33	7	21.2
PRI	33	6	18.1
PRD	31	7	22.5
TOTAL	97	20	20.6

**FUENTE:** ELABORACIÓN PROPIA CON BASE DATOS DE LA GACETA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. LVIII LEGISLATURA.

Gráficamente los datos anteriores pueden representarse de la siguiente manera:



**FUENTE:** ELABORACIÓN PROPIA CON BASE DATOS DE LA GACETA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. LVIII LEGISLATURA.

Como se ve en el cuadro anterior, el éxito de aprobación de estas iniciativas fue bastante reducido, con un promedio de 20.6 por ciento. En este cuadro el PRI incluso se sitúa por debajo del 20 por ciento, lo que significa que fracasó en más del 80 por ciento de sus iniciativas, mientras que el PAN y el PRD casi se encuentran en la misma situación.

Entre las siete iniciativas aprobadas por el PRD, destaca la propuesta para fortalecer al Poder Legislativo dotándolo de mecanismos que aumenten su capacidad planificadora, fiscalizadora y ratificadora sobre acciones y decisiones del Poder Ejecutivo. Entre otros aspectos, esta propuesta planteaba reformas constitucionales para que el Congreso de la Unión estuviera facultado para analizar, discutir, modificar y, en su caso, aprobar la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo que le envíe el titular del Poder Ejecutivo antes de que se cumplan los primeros seis meses de su gestión. Esta propuesta también propuso ampliar la duración del segundo

periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados, para que sesione a partir del 1 de febrero.

Otro acierto de este grupo parlamentario fue la propuesta para reformar el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de reducir el requisito para superar el veto presidencial de una mayoría calificada de dos terceras partes del número total de diputados, a sólo la mayoría simple de los miembros presentes.

Por su parte, entre las 24 iniciativas que el PRD dejó pendientes se encuentran propuestas como la que buscaba reformar los artículos 108, 110 y 111 de la Constitución para posibilitar que el Presidente de la República pudiera ser sujeto a juicio político.

Igualmente dejó pendiente la propuesta tendiente a modificar el actual sistema presidencial al impulsar que los Secretarios de Estado fueran ratificados por el Congreso de la Unión y que también fueran responsables ante este Poder, quien tendría la facultad de disponer su separación del cargo a propuesta del Ejecutivo o por sí mismo.

En lo que respecta al GPPRI, éste fracasó en su intento por aprobar iniciativas como la que sugería que ambas cámaras del Congreso, mediante la votación de la mayoría absoluta e sus miembros, pudieran aprobar que ciudadanos representativos de organizaciones sociales, políticas y culturales pudieran tener acceso al recinto de la cámara respectiva.

Otra iniciativa que el PRI no logró aprobar fue la que modificaba la relación entre Poderes, otorgándole mayor autonomía presupuestal a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al facultarla para elaborar su propio presupuesto sin que el Ejecutivo Federal pudiera modificarlo.

En cuanto a las iniciativas aprobadas, el PRI tuvo éxito en la propuesta que faculta al Poder Legislativo para legislar en materia de seguridad nacional. Toda vez que según el texto de la propia iniciativa “no encontramos en ninguna parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la referencia al término Seguridad Nacional, lo que pone de manifiesto que en México nos estamos quedando rezagados y al margen de la evolución jurídica que ha impulsado los acontecimientos nacionales y mundiales, por lo menos en los últimos diez años”.

Igualmente, con el fin de mejorar la relación entre Poderes, este partido logró que se aprobara la iniciativa para que el Ejecutivo Federal haga llegar a la Cámara de Diputados 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 octubre.

Por su parte, el PAN logró la aprobación de la iniciativa para ampliar el segundo periodo ordinario de sesiones para que iniciara el 1 de marzo. Sin embargo esta medida quedó rebasada con la aprobación de la propuesta perredista de iniciar este periodo el 1 de febrero.

Asimismo, el PAN pudo aprobar otra iniciativa “que se inscribe dentro de los planteamientos para la reforma del Estado”, según el contenido del misma. Concretamente consistió en adicionar un último párrafo al artículo 72 constitucional a fin de disponer que si transcurrido el plazo que el Ejecutivo tiene para hacer observaciones a la ley o decreto que se le remita para su publicación y no lo hiciera, se considerará promulgada y el Presidente del Congreso de la Unión ordenará su publicación. Esto, con la finalidad de evitar que el presidente se abstenga por tiempo indefinido de aprobar una ley.

Sin embargo, este Grupo parlamentario fracasó en su intento por aprobar iniciativas como la que proponía reformar diversos artículos de la Constitución, con el propósito de establecer figuras de participación ciudadana como el referéndum, plebiscito y la iniciativa popular.

A su vez, tampoco logró la aprobación de la iniciativa que buscaba reducir el número de diputados a 400, manteniendo el número de diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, pero reduciendo a 100 los diputados electos según el principio de representación proporcional.

Además de las iniciativas señaladas, adiciono una más que gozó de amplio consenso y fue presentada por todos los coordinadores parlamentarios. Consistió en aumentar de 27 a 40 las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados y permitir que los diputados puedan pertenecer hasta a tres de ellas.

En este punto surge la pregunta de si las iniciativas aprobadas fueron las más relevantes para los grupos parlamentarios o si bien éstas iniciativas formaron parte de las que quedaron pendientes.

Al respecto, la fuente más fidedigna, desde mi punto de vista, fueron las propias declaraciones de los diputados de estos grupos parlamentarios al término de la legislatura.

En este sentido, encontré que en un encuentro en la residencia oficial de Los Pinos, entre el presidente Vicente Fox, el dirigente del Partido Acción Nacional (PAN), Luis Felipe Bravo Mena, y los coordinadores parlamentarios de la Cámara de Diputados, los participantes hicieron hincapié en “la necesidad de reforzar la convicción de continuar en la búsqueda de diálogos y acuerdos entre todas las fuerzas políticas sobre las reformas que quedaron pendientes en la LVIII Legislatura, como la hacendaria”.<sup>7</sup> Esta declaración de continuar buscando mecanismos para avanzaren la reforma fiscal integral se da en el último mes de esa legislatura, lo que evidencia que para las distintas fuerzas políticas no se había concretado ese tema.

Lo anterior es solo una de varias declaraciones realizadas por los diferentes representantes de estos grupos parlamentarios, en las que todos se dijeron insatisfechos por no haber logrado aprobar las reformas que ellos consideraron prioritarias en materia fiscal.

Por lo que a la reforma del Estado se refiere, encontré que el propio presidente de la Comisión Especial para la Reforma del Estado, la cual estaba representada por diversos grupos parlamentarios, reconoció el fracaso legislativo en esta materia. En una declaración pública, el diputado Uck-kib Espadas Ancona admitió que la labor realizada había fracasado y que la LVIII Legislatura había perdido la oportunidad de concretar la reforma del Estado.

El representante perredista acusó a las fracciones parlamentarias del PAN y del PRI de constituirse en “valladares que frenaron cualquier intento de reforma: consideraban que las facultades autoritarias adquiridas, que habían ganado en buena lid, les correspondía ejercerlas hasta el final y no modificarlas. El sector duro del PRI consideraba que regresando a la Presidencia, que es lo que ellos suponen, cualquier reforma democrática sería un poder perdido a futuro”.<sup>8</sup>

Adicionalmente, y para reforzar lo anterior, al término de la LVIII Legislatura el GPPRD publicó su propio balance legislativo en donde afirmaba que “no se han logrado los acuerdos políticos necesarios para llevar a acabo las grandes transformaciones estructurales que el país

---

<sup>7</sup> *La Jornada*, sección Política 13 de agosto de 2003

<sup>8</sup> *La Jornada*, sección Política, 9 de agosto de 2003



requiere...dicho más crudamente, sin haber podido hacer ninguna transformación de fondo a la estructura del Estado”.

Lo anterior indica que no sólo en términos cuantitativos los grupos parlamentarios tuvieron poco éxito en aprobar sus iniciativas sobre las reformas fiscal y del Estado, sino que cualitativamente hablando, ellos mismos reconocieron que no habían logrado aprobar las iniciativas que consideraban centrales.

Habiendo demostrado la baja productividad de las iniciativas sobre reforma fiscal y del estado, en términos de la relación iniciativas presentadas – iniciativas aprobadas, así como la insatisfacción de los grupos parlamentarios por no haber logrado el desahogo de los aspectos torales de sus respectivas agendas, doy paso al análisis de las iniciativas en materia educativa.

Como dije al inicio de este capítulo, me di a la tarea de incluir un tema social y políticamente aceptado como fundamental para el desarrollo nacional, pero que, con sus respectivos matices, no existiera una confrontación tan marcada entre las fuerzas políticas en el Palacio Legislativo de San Lázaro en comparación con las “reformas estructurales”. Así escogí el tema de la educación, para lo cual desarrollé el mismo proceso de análisis que en los temas anteriores para saber el éxito de los grupos parlamentarios en esta materia, y por consiguiente, el avance o retroceso que se logró en favor de la educación nacional.

Primeramente quiero demostrar que efectivamente la educación fue considerada por las distintas fuerzas políticas en la Cámara de Diputados federal como un tema fundamental en su agenda legislativa. Al respecto, encontré que desde el inicio de la LVIII Legislatura los grupos parlamentarios presentaron al pleno de la Cámara de Diputados iniciativas enfocadas a fortalecer el sistema educativo nacional.

Por ejemplo, el 18 de septiembre de 2000, el PAN presentó una iniciativa para realizar modificaciones a la Ley General de Educación, que implicaba una reforma integral desde nivel preescolar hasta posgrado, según informó públicamente la legisladora del *blanquiazul*, Silvia

Álvarez, declaración que coincide con el texto de la iniciativa presentada, la cual puede consultarse en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.<sup>9</sup>

Al dejar en claro que para su bancada la educación era una prioridad, explicó que buscarían “mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles, hacer más eficiente el funcionamiento de las estructuras institucionales, reformar el funcionamiento de todas las instituciones públicas, así como revisar su financiamiento”.<sup>10</sup>

Tan sólo unas semanas más tarde, la bancada del PRD en la Cámara de Diputados presentó una iniciativa para hacer obligatorio que el presupuesto anual asignado a educación fuera equivalente al 8 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).

De acuerdo con esta propuesta, los recursos se incrementarían paulatinamente cada año, hasta que en el 2004 representaran el 8 por ciento del PIB. En el 2000, según el texto de la iniciativa, el gobierno destinaba 4.2 por ciento del PIB al ramo educativo, cifra que consideraba insuficiente para poder cumplir lo que establece la Constitución Política, en el sentido de que la educación debe ser garantizada por el Estado, ya que a través de ésta se busca desarrollar armónicamente las facultades de todos los mexicanos y fomentar valores nacionales y universales.<sup>11</sup>

Por último, el PRI también presentó una iniciativa para determinar en toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal.

En este tema, y para hacer más evidente que la educación fue considerada una prioridad por las distintas fuerzas políticas en la Cámara de Diputados, también quise incluir el hecho de que el 17 de octubre de 2001, los presidentes de los partidos políticos, el Secretario de Gobernación, Santiago Creel, y el presidente de la República, Vicente Fox, firmaron en el Palacio Nacional el “Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional”, en el que, de acuerdo al discurso de Creel Miranda, durante la ceremonia de la firma del Acuerdo, dijo que debido a la nueva realidad política en la que “ningún partido político tiene la mayoría necesaria en los órganos de representación para decidir por sí solo el desahogo de los asuntos de la Agenda Nacional...se hace indispensable un mayor entendimiento entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo”.

---

<sup>9</sup> Gaceta Parlamentaria, LVIII Legislatura, Cámara de Diputados.

<sup>10</sup> *La Jornada*, sección Política, 18 de septiembre de 2000

<sup>11</sup> *La Jornada*, sección Política 15 octubre de 2000

En virtud de lo anterior, dijo el funcionario, “el Ejecutivo Federal y los partidos políticos nacionales hemos resuelto suscribir un acuerdo político para el desarrollo nacional, con el propósito de impulsar el avance y cumplimiento de la siguiente agenda encaminada a satisfacer las demandas ciudadanas, de seguridad, de bienestar social y de democracia”.

En dicho acuerdo, se estableció una agenda social, política y económica, y como parte de la primera, se encontraba la cuestión educativa planteada en el tercero de 14 puntos. Cito textual:

“La agenda en el ámbito social contiene lo siguiente:

1. Fortalecer, tanto la política de combate a la pobreza como la inversión pública para el desarrollo.
2. Establecer un marco normativo que consolide la seguridad social y los compromisos de desarrollo con el Estado mexicano.
3. Fomentar el acceso universal a la educación pública, laica, gratuita y de calidad.
4. Desarrollar una política cultural que fomente y difunda la creación artística, el conocimiento y el respeto de los valores locales, regionales y nacionales, al tiempo que propicie la difusión del arte y la cultura universales.
5. Definir una política integral de desarrollo urbano y avanzar significativamente en la construcción de vivienda que requiere el país, con el propósito de que todas las familias mexicanas cuenten con una habitación digna.
6. Destinar mayores recursos presupuestales para mejorar la infraestructura y asegurar la cobertura universal de los servicios públicos de salud.
7. Mejorar el sistema de pensiones, para constituirlo en un pilar fundamental de nuestra seguridad social.
8. Aumentar las fuentes de empleo y recuperar el poder adquisitivo de los salarios.
9. Promover políticas con perspectiva de género, adecuar el marco legal para eliminar disposiciones discriminatorias y avanzar hacia la igualdad efectiva de derechos.
10. Fomentar mediante instrumentos jurídicos e institucionales un cambio cultural que contribuya a eliminar las prácticas de discriminación, de exclusión y de intolerancia que padecen diversos grupos sociales.

11. Impulsar una política integral de seguridad pública que comprenda: la revisión del marco normativo de prevención del delito; la procuración y administración de justicia; el sistema penitenciario; la reparación del daño; la readaptación social y, en general, los delitos y las penas.

12. Diseñar una política que asegure el uso racional y equilibrado del agua, como recurso estratégico de la nación.

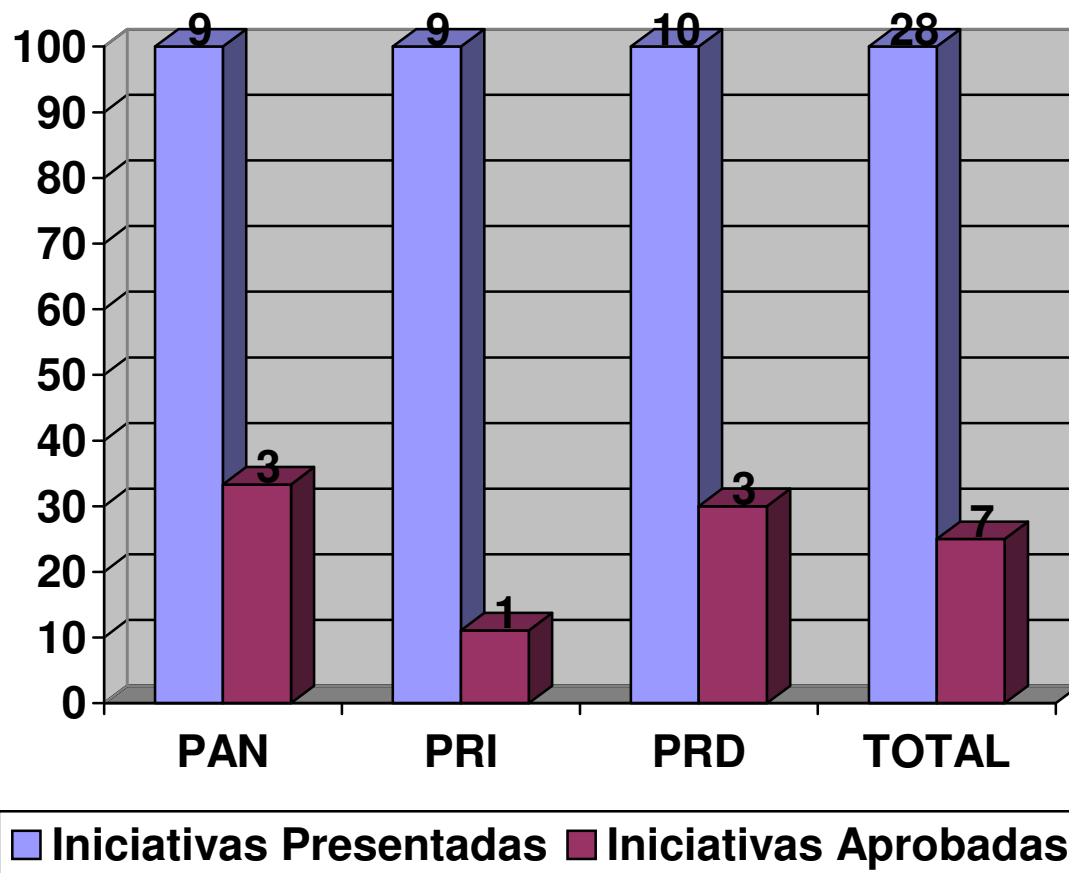
13. Revertir el grave deterioro ecológico, principalmente el que afecta los bosques y al agua. Asimismo, lograr el equilibrio entre el desarrollo productivo y el mejoramiento del ambiente con una legislación que responda a esas prioridades y que promueva una educación y cultura ecológicas.

14. Fortalecer la eficacia preventiva y operativa del Sistema Nacional de Protección Civil y fomentar una cultura de autoprotección ciudadana y destinar recursos suficientes al Fondo Nacional para Desastres Naturales”.

Con lo anterior se observa que las distintas fuerzas políticas nacionales, incluyendo por supuesto a los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, tenían como compromiso fundamental impulsar el desarrollo educativo nacional a lo largo de la LVIII Legislatura.

Ahora presento, al igual que con la reforma fiscal y del Estado, las iniciativas que se presentaron en materia educativa y de ellas las que fueron aprobadas y las que no, lo cual se ilustra en el siguiente cuadro.

<b>E D U C A C I O N</b>			
<b>GRUPO PARLAMENTARIO</b>	<b>TOTAL DE INICIATIVAS PRESENTADAS</b>	<b>INICIATIVAS APROBADAS POR EL PLENO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS</b>	<b>PORCENTAJE DE APROBACIÓN</b>
PAN	9	3	33.3
PRI	9	1	11.1
PRD	10	3	30.0
TOTAL	28	7	25.0



**FUENTE:** ELABORACIÓN PROPIA CON BASE DATOS DE LA GACETA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. LVIII LEGISLATURA.

Como se observa en el cuadro anterior, el PAN presentó 9 iniciativas sobre educación en la LVIII Legislatura, de las cuales se aprobaron 3. Ello significa que dejó pendiente el 64.7 por ciento de las iniciativas presentadas.

Por su parte el PRD también logró la aprobación de 3 de sus iniciativas concernientes a la educación, pero tuvo un porcentaje menor de éxito en la aprobación de sus iniciativas porque presentó 10, lo cual da como resultado 30 por ciento. Es decir que para el PRD quedaron pendientes 70 por ciento de las iniciativas presentadas.

Por último, el PRI dejó pendiente el 88.9 por ciento de sus iniciativas, ya que solo se aprobó una de las 9 que presentó. En total, quedó pendiente el 75 por ciento de iniciativas presentadas por

estos tres grupos parlamentarios, ya que se presentaron 28 iniciativas y tan solo se aprobaron siete de ellas.

Entre esas siete iniciativas que el PRD dejó pendientes, se encuentra la propuesta de reforma al artículo tercero constitucional para instituir un sistema nacional de becas.

Este grupo parlamentario tampoco tuvo éxito en la iniciativa de reforma al artículo tercero constitucional, que proponía obligar al Estado a otorgar útiles escolares a los estudiantes de escuelas públicas.

A pesar de ello, uno de los logros en materia educativa del PRD fue haber aprobado la iniciativa para destinar anualmente el 8 por ciento del Producto Interno Bruto al gasto público federal en educación. Igualmente, otro acierto fue la aprobación de la Iniciativa de Reformas a la Ley General de Educación, a fin de que la autoridad educativa dé a conocer con oportunidad y amplitud los resultados de cualquier evaluación que se realice al Sistema Educativo Nacional, con lo que se buscaba medir de mejor manera y con mayor certidumbre los avances en el desarrollo educativo nacional.

En esta materia, el GPPRI solamente tuvo éxito en aprobar una iniciativa, la que propuso crear la Ley Federal de la Cultura del Sordo, cuyo objetivo es defender los derechos culturales y lingüísticos de todas las personas sordas, asentando que “El Estado creará un Sistema Nacional de Educación Pública Bilingüe para Sordos, que garantice el acceso a la educación y a una identidad social plena”, para lo cual se propuso establecer “cuando menos una escuela bilingüe, en cada Estado de la República”.

Entre las ocho iniciativas que el GPPRI no logró aprobar se aprecia la propuesta de reformar la Ley General de Educación, con el propósito de fomentar una cultura de la no discriminación, tolerancia, respeto y solidaridad hacia los adultos mayores.

Otra iniciativa que este grupo parlamentario dejó pendiente fue la que proponía adicionar un párrafo al artículo tercero constitucional, para hacer explícito que el financiamiento del Estado orientado a las instituciones de educación superior públicas y autónomas “será siempre suficiente

para el adecuado cumplimiento de sus funciones, objetivos y tareas, y nunca podrá ser menor al del ejercicio anual previo”.

En el caso del GPPAN, éste aprobó la iniciativa para hacer obligatoria la educación preescolar mediante la adición de un párrafo al artículo tercero constitucional, toda vez que “la educación preescolar es una oportunidad para que niñas y niños aprendan y razonen los fundamentos de los valores y los comportamientos sociales que los acompañarán a lo largo de su vida, y comiencen a abrir sus mentes bajo la guía de educadores capacitados en el desarrollo infantil”, según señala el texto de la iniciativa.<sup>12</sup>

También tuvo éxito en aprobar la iniciativa que propone adicionar al artículo tercero constitucional con la finalidad de fomentar, entre otros aspectos, los valores de la tolerancia, la honestidad y la responsabilidad en la educación nacional, para lo cual también propuso que los maestros deberían “gozar de buena reputación y modo honesto de vivir” y “No haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión”.

No obstante, fracasó en su intento por adicionar un capítulo a la Ley General de Educación, para fundamentar jurídicamente los principios generales del Sistema Nacional de Servicio Civil de Carrera, como los objetivos, los principales conceptos y los procesos.

También fracasó en su propuesta de crear una fuente alterna de financiamiento educativo, permitiendo que las Instituciones Educativas del Estado (con excepción de las Universidades y demás Instituciones de Educación Superior a las que la Ley les otorga autonomía), se provean de ingresos extraordinarios o autogenerados, como los ingresos para apoyo a la docencia o la investigación que se reciban de dependencias o entidades del sector público o de personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que tengan como objetivo promover, subsidiar o desarrollar estudios, investigaciones, desarrollos tecnológicos, programas específicos de docencia, entre otras medidas.

---

<sup>12</sup> Para consultar ésta y las demás iniciativas que se presentan, véase la página web de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. Base de datos. Iniciativas.  
<http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Además de los datos ya señalados en cuanto a las iniciativas aprobadas y no aprobadas, me pareció interesante agregar algunos datos sobre el balance educativo nacional de 2000 a 2003, a fin de saber cuáles fueron los logros en materia educativa.

En este sentido, encontré que de acuerdo a los resultados del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA, por su siglas en inglés), aplicada en el año 2000 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a 31 países en las áreas de matemáticas, lectura y ciencias, México ocupó el penúltimo lugar, como se muestra claramente en la tabla a continuación, publicada por el organismo internacional en 2001:

Tres años después, en la misma evaluación, pero ahora realizada a 41 países, México no logró mejores resultados, de hecho sufrió algunos retrocesos pasando del lugar 31 al lugar 34 en comprensión de lectura y ciencias, mientras que en matemáticas descendió hasta la posición 35. La tabla completa, publicada en 2004, aparece a continuación:



## CLASIFICACIÓN DE PAÍSES EN LAS TRES ÁREAS DE PISA

Lugar	Lectura		Matemáticas		Ciencias	
	País	Media	País	Media	País	Media
01	Finlandia	546	Hong Kong	560	Corea	552
02	Canadá	534	Japón	557	Japón	550
03	N. Zelanda	529	Corea	547	Hong Kong	541
04	Australia	528	N. Zelanda	537	Finlandia	538
05	Irlanda	527	Finlandia	536	Reino Unido	532
06	Hong Kong	525	Australia	533	Canadá	529
07	Corea	525	Canadá	533	N. Zelanda	528
08	Reino Unido	523	Suiza	529	Australia	528
09	Japón	522	Reino Unido	529	Austria	519
10	Suecia	516	Bélgica	520	Irlanda	513
11	Austria	507	Francia	517	Suecia	512
12	Bélgica	507	Austria	515	Rep. Checa	511
13	Islandia	507	Dinamarca	514	Francia	500
14	Noruega	505	Islandia	514	Noruega	500
15	Francia	505	Liechtenstein	514	USA	499
16	USA	504	Suecia	510	Hungría	496
17	Dinamarca	497	Irlanda	503	Islandia	496
18	Suiza	494	Noruega	499	Bélgica	496
19	España	493	Rep. Checa	498	Suiza	496
20	Rep. Checa	492	USA	493	España	491
21	Italia	487	Alemania	490	Alemania	487
22	Alemania	484	Hungría	488	Polonia	483
23	Liechtenstein	483	Rusia	478	Dinamarca	481
24	Hungría	480	España	476	Italia	478
25	Polonia	479	Polonia	470	Liechtenstein	476
26	Grecia	474	Letonia	463	Grecia	461
27	Portugal	470	Italia	457	Rusia	460
28	Rusia	462	Portugal	454	Letonia	460
29	Letonia	458	Grecia	447	Portugal	459
30	Israel	452	Luxemburgo	446	Bulgaria	448
31	Luxemburgo	441	Israel	433	Luxemburgo	443
32	Tailandia	431	Tailandia	432	Tailandia	436
33	Bulgaria	430	Bulgaria	430	Israel	434
34	México	422	Argentina	388	México	422
35	Argentina	418	México	387	Chile	415
36	Chile	410	Chile	384	Macedonia	401
37	Brasil	396	Albania	381	Argentina	396
38	Macedonia	373	Macedonia	381	Indonesia	393
39	Indonesia	371	Indonesia	367	Albania	376
40	Albania	349	Brasil	334	Brasil	375
41	Perú	327	Perú	292	Perú	333

“El desempeño de México ha sido decepcionante y no sólo ha continuado de esa manera desde el 2000, sino hay también retrocesos”, afirmó Andreas Schleicher, Jefe de la División de Análisis e Indicadores Educativos de la OCDE, luego de que se dieran a conocer los resultados de 2003.

En ese mismo sentido, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) publica que en el año 2000 el 9.5 por ciento de la población mexicana era analfabeta. Sin embargo, al comparar el analfabetismo entre los distintos estados del país, nos encontramos con grandes brechas educacionales. Por ejemplo, mientras en el Distrito Federal el porcentaje de analfabetismo era de 3 por ciento, en Oaxaca y Guerrero alcanzó el 21.6 %, y en Chiapas el 23 por ciento de la población era analfabeta.

Continuando con datos del INEGI, el porcentaje de la población mexicana que había aprobado algún grado de educación superior era de tan solo de 12 por ciento, o dicho en otros términos, el 88 por ciento de los mexicanos no había aprobado ningún grado de educación superior en el 2000.

El 23.4 por ciento de la población de 13 a 15 años, es decir en edad de estudiar la secundaria, no asistía a la escuela. Y conforme el grado educativo asciende, el porcentaje de la población que deja de estudiar se incrementa considerablemente. Así por ejemplo, a nivel de bachillerato, el 56.8 por ciento de la población mexicana no asistía a la escuela y el 82.3 por ciento de los mexicanos entre 20 y 24 años estaban excluidos de la educación superior. Para 2003 de acuerdo a distintas fuentes,<sup>13</sup> el panorama lucía aún menos favorable:

El porcentaje del mercado laboral que no ha completado la educación media superior era en promedio superior al 70 por ciento, el número de jóvenes excluidos del bachillerato ascendía a 3.2 millones y el promedio de escolaridad de la población adulta era tan sólo de 7.6 años.

El gasto para ciencia y tecnología, incluyendo el CONACYT, en 2003 fue de 22 mil 11.9 millones de pesos (20% menos que en 2002). El gasto anual por estudiante de primaria en México era de mil 96 dólares, mientras que la media en los países miembros de la OCDE era de 4 mil 148.

---

<sup>13</sup> *Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) 2000 – 2003 OCDE-UNESCO. SEP. Indicadores Educativos INEG., Proyecciones de la matrícula educativa del Conapo y Periódicos nacionales.*

Lo anterior explica en parte por qué México ocupaba el lugar número 12 en alfabetización en América Latina y se situaba en el lugar número 108 de acuerdo a la ONU, en cuanto al número de lectores.

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo, la tasa de culminación de primaria y secundaria en el 40% más pobre de la población en México era de 63 por ciento, mientras que en el 10 por ciento más rico de la población era de 92 por ciento. Lo que representaba entonces una brecha mayor que en Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Panamá.

Y se suman otros factores como el hecho de que en México existía en promedio 27 estudiantes de primaria por profesor, mientras que el promedio de la OCDE era de 15. Así, la carga de trabajo para maestros de secundaria oscilaba en las mil 482 horas por año y el promedio de la OCDE era de 720 horas por año.

Adicionalmente, quise incluir un dato que aunque sale del tiempo propuesto en mi estudio, ilustra que la educación nacional no muestra signos de mejoría. Los datos del World Economic Forum (Informe de Davos 2004-2005), indican que México ocupa el lugar 77 de 104 examinados en la calidad del sistema educativo, entre Georgia y Argelia; el 74 en la calidad de las escuelas públicas, entre Egipto y Chile; el 89 en la calidad de las matemáticas y las ciencias de la educación, (entre Chile y Etiopía); el 58 en la calidad científica de las instituciones de investigación, entre Mauricio y Chile, y el 89 en disponibilidad de ingenieros y científicos, entre Sudáfrica y República Dominicana.

Tomando esta misma información, el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Juan Ramón de la Fuente, destacó recientemente que “desde 2000, México ha caído en materia de educación, competitividad, salud y eficacia del gobierno para reducir la pobreza”. Hizo hincapié en que de acuerdo con el Informe Global de Competitividad 2004-2005 del Foro Económico Mundial, en 2000 México tenía el lugar número 43 en el índice de competitividad, y cuatro años después ocupó el 48. Con un retroceso de 5 lugares.

En su declaración, misma que fue difundida por diversos medios de comunicación, comentó que en otros indicadores, sin decir cuáles, la calidad del sistema educativo mexicano se ubicaba en el lugar 50 hace cuatro años y pasó al 77.<sup>14</sup>

Todo lo anterior demuestra que el éxito de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados fue muy limitado al intentar aprobar sus iniciativas en materia educativa, de reforma fiscal y de reforma del Estado. No sólo por la relación iniciativas presentadas – iniciativas aprobadas, sino también por las propias declaraciones de los diputados, y en el caso concreto de la educación, también por los datos que muestran cómo durante esos tres años incluso se presentaron retrocesos en esta materia.

Ahora bien, esto no implica que se hubiera dado un escenario de parálisis legislativa, de hecho afirmo que no hubo tal cosa y que el tema de la parálisis fue más bien una afirmación difundida por la prensa que permeó la opinión pública. Esta es mi primera conclusión que ya he adelantado. No existió parálisis legislativa en la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura, entendida como un completo estancamiento en el trabajo de los diputados, ya que los datos anteriormente vertidos así lo revelan.

No obstante, lo que también se demuestra de acuerdo al presente estudio, es que tampoco existió un desempeño eficiente por parte de los grupos parlamentarios ni cuantitativamente, en términos de la relación iniciativas presentadas – iniciativas aprobadas, ni cualitativamente, en términos de que las iniciativas aprobadas no fueron las esenciales para los grupos parlamentarios.

De concederse lo anterior, y una vez descartada la idea de una parálisis legislativa, se desprende la pregunta de ¿Por qué entonces los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados tuvieron en esa legislatura un desempeño tan limitado? Interrogante que intento explicar en el capítulo 7 después de analizar algunas propuestas que diversos investigadores han planteado para mejorar el desempeño de los gobiernos divididos, aunque adelanto que no existen muchas propuestas que aborden de manera específica el desempeño del proceso legislativo de la Cámara de Diputados.

---

<sup>14</sup> *La Jornada*, sección Política, 26 de abril de 2005.

## **Algunas propuestas planteadas para mejorar el desempeño legislativo en un contexto de pluralidad y gobierno dividido**

Los diversos autores que han estudiado los casos de gobiernos divididos en sistemas presidenciales han advertido que en estos escenarios pueden presentarse dificultades en la relación de los grupos parlamentarios que integran el Congreso y entre éste y el Ejecutivo, debido a que la lucha político – electoral puede generar una dinámica de enfrentamiento y por ende poca o nula actitud cooperativa. Esto perjudica el desempeño de los actores políticos y de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en su conjunto.

Ante esta problemática, en los últimos años se han planteado diversas propuestas desde los ámbitos académico y político para evitar una posible parálisis institucional, que obstruya el sano ejercicio de gobierno y del proceso legislativo. Es importante mencionar que el análisis de este fenómeno implica un estudio tanto del Congreso como de la Presidencia de la República y la relación entre ambos. Asimismo, implica variables que influyen en ambos Poderes de manera directa, como el sistema electoral y de partidos, la rendición de cuentas, entre otros. Debido a que todos estos elementos se relacionan entre sí, las propuestas que se han elaborado abarcan en mayor o menor medida todos estos aspectos y no se limitan únicamente al Congreso y menos aún a la Cámara de Diputados de manera específica.

Es por ello que aunque el objeto de mi tesis es el desempeño de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, las propuestas que analizo, además de la Cámara de Diputados, también implican modificaciones en torno a las facultades legislativas del Presidente, el sistema electoral, el sistema de partidos, etc.

Es importante hacer hincapié en que la discusión actual ya no se centra en la dicotomía sistema presidencial versus parlamentario. Como se expuso anteriormente, la posición generalizada de la ciencia política acepta que tanto el parlamentarismo como el presidencialismo pueden ser

igualmente funcionales y su éxito o fracaso depende más bien de las características y especificidades de cada caso.

Únicamente en lo que al sistema presidencial se refiere, muchos autores opinan que un sistema presidencial con gobierno dividido puede presentar ciertas desventajas que no sufren los gobiernos unificados. En términos generales se ha llegado a la conclusión de que un gobierno unificado sacrifica en cierta medida la representatividad, pero a cambio brinda un desempeño eficiente. Por el contrario, un gobierno dividido puede brindar mayor representatividad pero dificulta un eficiente desempeño.<sup>1</sup> De esta forma, una interrogante crucial es cómo conciliar representatividad y pluralidad con la eficacia en el proceso legislativo.

En este sentido, se ha ubicado como uno de los mayores problemas el bloqueo excesivo entre partidos y entre Poderes, cuando diferentes fuerzas políticas confluyen en el Congreso y en el Ejecutivo y ninguna es lo suficientemente amplia como para imponerse a las demás y cuando tampoco se logran conformar coaliciones de gobierno estables.

En un intento por sortear este tipo de dificultades, Josep M. Colomer opina que para facilitar la toma de decisiones en la división de Poderes, es conveniente generar un sistema de partidos multipartidista o bien un bipartidismo sin disciplina de partidos, ya que para este autor “al existir un reducido número de partidos fuertemente disciplinados se dificulta la relación entre el Presidente y la oposición”. O dicho de otra forma, “En una situación de gobierno dividido, legisladores sin disciplina de partido tienden a producir un desempeño más satisfactorio que los sistemas multipartidistas con partidos fuertemente disciplinados”. Y en caso de no poder evitar la disciplina de partidos, sería preferible el multipartidismo al bipartidismo, ya que para este autor el bipartidismo con disciplina de partidos es el escenario menos favorable en un contexto de gobierno dividido.

Daniel Chasquetti también considera que efectivamente los presidencialismos multipartidistas pueden ser formatos políticos – institucionales eficientes, pero aclara que siempre y cuando se logre una coalición gobernante mayoritaria. Ya que de lo contrario y en palabras de Chasquetti,

---

<sup>1</sup> Ver Sartori, Ingeniería Constitucional Comparada.

“los presidencialismos multipartidistas sin coaliciones de gobierno son los verdaderamente problemáticos”. De esta forma, sugiere evitar los multipartidismos extremos y mantener los sistemas multipartidistas moderados, ya que según explica, los Presidentes con sistemas multipartidistas moderados están en mejores condiciones de gobernar debido a que su contingente legislativo es generalmente mayor que el de los presidentes en un sistema de multipartidismo extremo.<sup>2</sup>

Para M. Shugart y J. Carey en su obra “Presidents and Assemblies”, la solución en los presidencialismos con gobiernos divididos no la enfocan al número de partidos ni a cómo lograr que el Presidente cuente con una mayoría de legisladores que lo apoye, sino que analizan la relación Ejecutivo – Legislativo en términos de los poderes legislativos de cada uno y en función del ámbito de acción de los partidos. Así, llegan a la conclusión de que “la manera más promisoría para generar eficiencia es debilitar los poderes legislativos de la presidencia”, y combinar esta medida con los mecanismos necesarios para lograr que los partidos se enfoquen en temas nacionales y no solamente locales. Asimismo, sugieren celebrar elecciones simultáneas para el Congreso y la Presidencia de la República y evitar las elecciones intermedias.

Las anteriores son algunas sugerencias de diferentes académicos sobre cómo desarrollar mayor eficiencia en los presidencialismos con gobiernos divididos, sin embargo no profundizo demasiado en ellas por dos razones. La primera es que no aplican para todos los casos de gobierno dividido por lo que desde mi punto de vista estas sugerencias deben de analizarse con precaución y a la luz de las diversas especificidades de cada caso. La segunda es que debido a que el presente trabajo se enfoca de manera específica al caso mexicano, profundizo en una serie de propuestas que diversos investigadores han desarrollado sobre el caso específico del gobierno dividido en México en aras de mejorar su desempeño y de manera específica del proceso legislativo, mismas que a continuación se presentan.

Existen autores como Giovanni Sartori, que han planteado que para el caso específico de México sería conveniente implementar mecanismos electorales que eviten la proliferación del sistema de

---

<sup>2</sup> Daniel Chasqueti, “Democracia, Multipartidismo y Coaliciones en América Latina: Evaluando la Difícil Combinación”, en Tipos de Presidencialismos y Coaliciones Políticas en América Latina.

partidos, tal como sugirió para el caso de los gobiernos divididos en general Daniel Chasquetti. Además, Sartori opina que estos mecanismos electorales también deben evitar la excesiva fragmentación de la Cámara de Diputados y el poder de chantaje de los partidos menores.

Para lograr esto, sugiere realizar modificaciones en el sistema electoral mexicano, a fin de que para la integración de la Cámara de Diputados se genere un sistema de dos rondas electorales e incrementar el umbral de representación de 2 a 5 por ciento de la votación nacional para que los partidos puedan obtener representación parlamentaria. De acuerdo a esta lógica, Sartori explica que en la segunda vuelta electoral únicamente podrían participar los cuatro partidos que hubieran obtenido el mayor número de votos en la primera vuelta. En la segunda ronda electoral se definirían los dos partidos mayoritarios, a los que se les asignaría la mayoría de escaños en la Cámara de Diputados, mientras que a los otros dos partidos se les otorgaría una compensación proporcional de 20 por ciento de escaños. De acuerdo a Sartori, con esta medida electoral se logra asegurar una representación plural en la Cámara de Diputados al permitir la inclusión de cuatro partidos, pero al mismo tiempo se impide la proliferación excesiva de los mismos.

Sobre la propuesta de Sartori de evitar la proliferación de partidos me limito a comentar que esta medida puede resultar conveniente, sobre todo donde existe una proliferación de partidos importante. Si embargo, en México no es el caso, toda vez son tres los partidos relevantes y el resto de los partidos son marcadamente más pequeños por lo que no tienden a cobrar gran relevancia en el curso que toman las iniciativas en la Cámara de Diputados.

Alonso Lujambio explica que un formato como el mexicano, con un sistema de mayoría simple para la elección presidencial y un sistema de partidos con fragmentación moderada, en donde la oposición tenga posibilidades reales de ganar la Presidencia de la República, puede generar dos tipos de actitudes en los partidos de oposición: una es que no quieran cooperar con el Presidente ni con su partido, ya que en su estrategia a corto plazo priorizan la posibilidad de ganar la elección presidencial y, como explica Linz, la oposición puede hacer una valoración en la que si cooperan de manera exitosa con el presidente y su partido, el éxito será capitalizado únicamente por el partido del gobierno y en caso de que la cooperación fracase, todos los miembros de la coalición compartirían los costos político – electorales. Bajo esta lógica, si de un fracaso sólo se



obtienen costos y del éxito de cooperar no se obtienen beneficios, la oposición razona que le es más conveniente oponerse al presidente y a su partido en lugar de tener una actitud cooperativa.

Pero Lujambio también advierte que paradójicamente existe la posibilidad de que este formato pueda conducir al surgimiento de “conductas políticas responsables” por parte de los partidos en el Congreso, con tal de que el electorado no califique sus actitudes como poco cooperativas, obstruccionistas y como culpables de una eventual parálisis institucional. En este escenario, se fortalece la propuesta de Sartori de generar un multipartidismo moderado en la Cámara de Diputados, aunque se mantiene latente el riesgo de que persistan actitudes poco cooperativas.

En todo caso, “lo cierto es que el pluralismo democrático impone el método de la negociación como única ruta a transitar para construir acuerdos entre grupos parlamentarios distintos y entre ellos y el Presidente de la República”, expresa Ricardo Espinoza Toledo.<sup>3</sup>

Lógicamente, debido a que el desempeño del Poder Legislativo está íntimamente vinculado a su relación con el Ejecutivo, las propuestas en torno al tema también contemplan el análisis de las facultades legislativas del Presidente, como son el veto, el decreto y el referéndum, facultades que se expusieron anteriormente y que inciden en las actitudes y decisiones de los legisladores, ya que dependiendo de la fortaleza o debilidad de estos instrumentos, los legisladores pueden ser nulificados o no en sus decisiones de aprobar o rechazar leyes.

Por ejemplo, un Presidente con amplios poderes de veto y de decreto puede rechazar las iniciativas aprobadas por el Congreso y aprobar las leyes de su interés aunque el Congreso se oponga. Por el contrario, en un escenario donde el Presidente no dispone de poderes de veto ni de decreto, o donde éstos no son lo suficientemente fuertes, entonces no logrará rechazar las leyes que aprueben la mayoría de los legisladores en el Congreso ni podrá aprobar las que sean de su interés mediante decretos.

---

<sup>3</sup> La oposición Parlamentaria en México, Ricardo Espinoza Toledo, Universidad Autónoma metropolitana – 1. México DF, LASA 2003, XXIV International Congress of the Latin American Studies Association. 27 – 29 marzo 2003. Dallas, Texas, E. U. A.

En medio de estos dos escenarios extremos existe una serie de combinaciones en el nivel de fortaleza de las facultades legislativas de las que dispone un Presidente, combinaciones que influyen en la relación Ejecutivo - Legislativo y en la actitud, desempeño y estrategia político – electoral de ambos.

De esta manera, Sartori propone que a México le convendría discutir la posibilidad de que el Presidente pudiera recurrir a la figura del referéndum, siempre y cuando esta figura esté sujeta a restricciones y a un diseño preciso. Igualmente, considera que debe mantenerse un Ejecutivo sin poderes de decreto para evitar las consecuencias de su uso excesivo.

En esta discusión también existen propuestas que contemplan modificaciones y reformas más integrales, que incluso sugieren abandonar el sistema de gobierno presidencial por algún otro.

Por ejemplo, si bien es cierto que Sartori propone las modificaciones anteriores, también va más allá y sugiere que a México le convendría aún más adoptar el modelo que este autor diseña y que denomina “presidencialismo alternativo”, el cual consiste en términos generales, en que inicialmente se cambie a un sistema de gobierno parlamentario, donde el parlamento funcionaría “según las reglas del parlamento normal”, al cual se le mantendría mientras funcione, pero en cuanto dejara de funcionar, “entonces se cambia a un fuerte mecanismo presidencial por el resto de la legislatura”, la cual podría durar 4 o 5 años según este modelo.

De esta forma, Sartori opina que se incentivaría el buen desempeño tanto del Ejecutivo como del Legislativo, ya que en cuanto el parlamento no funcione adecuadamente entonces se implementaría un formato presidencial. Así, aunque Sartori admite que también podría funcionar para México un sistema semipresidencial de tipo francés, afirma que habría mayores beneficios con su modelo de presidencialismo alternativo.

Por su parte, Ricardo Espinoza propone crear una figura que sirva de enlace institucional entre ambos Poderes y que cuente con la confianza tanto del Legislativo como del Ejecutivo. Esta personalidad, a la que denomina “fusible – enlace”, actuaría como mediador institucional. Similar al presidencialismo alternativo de Sartori, Espinoza Toledo propone que esta figura se

mantendría en el cargo mientras “las cosas funcionan bien”, pero cambiaría “si su función se interrumpe”.

Para este autor, una figura de esta naturaleza evitaría que se afectara el funcionamiento del Congreso y del Presidente en caso de confrontación entre Poderes. Además, explica que esta figura sería complementada con la propuesta de facultar al Congreso para ratificar los nombramientos de los Secretarios de Estado y para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo. Según Espinoza, concretaría el principio de corresponsabilidad política e induciría a la cooperación de las distintas fuerzas políticas.

Me parece que el planteamiento de Ricardo Espinoza puede ser bastante conveniente en un escenario en donde, como él mismo señala, exista una efectiva confrontación entre Poderes. Sin embargo, en el caso Mexicano tal escenario no existe, o por lo menos no se presentó un conflicto irresoluble entre Ejecutivo y Legislativo durante la LVIII Legislatura.

Javier Hurtado, sin proponer cambiar de sistema de gobierno, desarrolla una extensa gama de propuestas en los Poderes de la Unión. Para este autor, una acción prioritaria para mejorar el equilibrio en la relación Ejecutivo - Legislativo es ceñir a los gobernantes estrictamente a sus facultades constitucionales actuales y después redistribuir los poderes presidenciales y congresionales existentes. Una vez hecho esto, propone introducir nuevas atribuciones y figuras en ambos poderes.

Para fomentar una actitud cooperativa en la relación entre Poderes, Hurtado sugiere permitir la participación del Senado en la ratificación del nombramiento de algunos secretarios de Estado, eliminar las elecciones intermedias y el carácter fragmentado del sistema de partidos, o en caso de que esto no suceda propone la opción de que se establezca en la Constitución la obligación de que después de haberse realizado las elecciones intermedias, el Secretario de Gobernación realice consultas con las fuerzas políticas representadas en el Congreso, a fin de explorar la posibilidad de establecer coaliciones legislativas, gubernamentales o de ambos tipos.

Hurtado también contempla la conveniencia de que se pueda disolver al Congreso pero sólo una vez durante un periodo presidencial en caso de que el Poder Legislativo no dictamine en los tiempos establecidos una Iniciativa de Ley enviada por el Ejecutivo considerada urgente o de vital importancia; o bien, cuando transcurridos 20 días de iniciado el nuevo año fiscal, el Congreso no se defina, de acuerdo con los procedimientos y formalidades del proceso legislativo, sobre las observaciones que el Presidente haya hecho a la Iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación. Una tercera posibilidad para disolver al Congreso sería que éste prolongara sus sesiones ordinarias o extraordinarias, más allá de los periodos establecidos en la Constitución o en la convocatoria respectiva.

También propone crear una figura denominada “Comisión Interparlamentaria de Conciliación”, cuya función sería contribuir a superar los desacuerdos que en materia legislativa pudieran existir entre la Cámara de Diputados y la de Senadores.

En cuanto al sistema electoral, Hurtado opta por eliminar a los senadores de representación proporcional. En lugar de esto propone que la integración del Senado sea “con formulas de senadores propietario y suplente de mayoría, y otra elegida por los Congresos locales de cada una de las entidades federativas”. Además, renovar a los senadores por tercios y con un periodo no similar al del Presidente de la República.

Crear un sistema electoral que castigue a los partidos minoritarios, configurando circunscripciones pequeñas, con listas cerradas y no bloqueadas, ya que mientras menor sea el número de diputados a elegir en una circunscripción, menores serán las posibilidades de que estos partidos logren un porcentaje mínimo de votos. Así, propone que pudiera incrementarse el número de circunscripciones electorales de 5 a 10 y que en lugar de que se elijan 40 diputados en cada una, se elijan 20.

Otra medida electoral sería separar las boletas para la elección de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, esto con objeto de diferenciar claramente entre los diputados que representan a los electores en un determinado distrito y a aquellos que representan a la voluntad ciudadana expresada en torno a un programa partidario.

De manera novedosa, propone establecer tres tipos de umbrales electorales para que los partidos puedan tener representación. El primero es que si un partido no logra obtener el 5 por ciento de la votación nacional no podría tener derecho a la representación; obtener un mínimo de 3.5 por ciento para tener derecho a prerrogativas y financiamiento; y un 2 por ciento para que pueda tener personalidad jurídica y representación ante los organismos electorales.

Establecer la obligatoriedad de que todos los partidos seleccionen de manera democrática a sus dirigentes y candidatos en procesos supervisados por la autoridad electoral, así como profundizar en los procesos de fiscalización y auditoración de los recursos públicos que reciben los partidos, mismos que propone reducir y permitir un mayor financiamiento privado para las campañas electorales.

De manera más específica en lo que se refiere al Poder Legislativo, Hurtado propone lo siguiente:

- Eliminar las elecciones intermedias de diputados y la renovación total del Senado cada seis años.
- Eliminar o modificar las facultades exclusivas de las dos Cámaras, en particular en lo que se refiere a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Eliminar el plazo hasta por un año para la discusión de una propuesta legislativa vetada por el Ejecutivo.
- Revisar los sistemas de veto legislativo del Presidente de la República, para precisar qué materias pueden ser susceptibles de ser vetadas y cuáles no. También sugiere precisar si el Presidente goza o no de veto de bolsillo cuando el Congreso le devuelve una iniciativa de Ley reprobada, que él mismo vetó.
- Precisar en la Constitución en cuánto tiempo puede volver a ser presentada una iniciativa de reformas constitucionales, aprobada por las dos Cámaras del Congreso General y no

ratificada por la mayoría de las legislaturas locales, y si debe presentarse nuevamente ante todas las legislaturas locales, ante el Congreso de la Unión o sólo ante las legislaturas que no la aprobaron.

- Otorgar a un tercio de los senadores la facultad de integrar comisiones para investigar a cualquier órgano de la administración pública federal, ya que actualmente el requisito es de la mitad de los miembros del Senado.
- Estipular en la Constitución que las comisiones legislativas podrán solicitar a cualquier órgano público la información que requieran, así como establecer sanciones en caso de incumplimiento infundado de la información requerida. Y finalmente,
- Tipificar como delito la transferencia de los fondos que el Congreso otorga a las fracciones parlamentarias a actividades políticas de los partidos.

En esta lógica de elaborar propuestas constructivas en aras de mejorar la relación y desempeño de los poderes Ejecutivo y Legislativo, del 27 al 30 de septiembre de 2004 se realizó en la Cámara de Diputados un evento denominado Audiencias Públicas: “Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?” Organizado por la Comisión para la Reforma del Estado y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en el que participaron académicos, investigadores, analistas, políticos, funcionarios y miembros de la sociedad civil, todos con la intención de analizar y discutir diversas propuestas tendientes a fortalecer nuestro marco institucional y a mejorar el desempeño de los Poderes de la Unión.

El evento, que duró cuatro días y que se dividió en diversas mesas temáticas, arrojó las siguientes conclusiones:

Durante los cuatro días de audiencias públicas diversos ponentes se manifestaron por cambiar la naturaleza de nuestro sistema presidencial para orientarlo hacia un modelo semipresidencial, semiparlamentario o directamente parlamentario. En este sentido, se planteó reiteradamente la propuesta de por lo menos implementar una distinción entre el Jefe del Estado y el Jefe de

Gobierno. Propuestas que me parecen muy aventuradas, ya que importar una forma de gobierno de un país a otro, desde mi punto de vista, no implica que funcionaría convenientemente para ambos, debido a que deben tomarse en consideración las circunstancias específicas de cada uno.

No obstante, en caso de mantener nuestra forma de gobierno, se propusieron algunas otras reformas, como recuperar la llamada “cláusula de gobernabilidad” en la integración del Congreso de la Unión, para facilitar la gobernabilidad. Sobre esta propuesta, como hice hincapié en un inicio, me parece que deben buscarse soluciones que concilien eficiencia y pluralidad y no aquellas que privilegien la primera y sacrifiquen la segunda, ya que como es sabido, la *cláusula de gobernabilidad* busca garantizar una mayoría al partido en el gobierno para facilitar el desahogo de su agenda.

También se sugirió modificar las reglas para integrar al Congreso de la Unión reduciendo el número de legisladores: la constante en esta dirección se inclinó hacia la supresión parcial o total de los representantes electos por el principio de representación proporcional y, en el caso del Senado, también de los senadores de primera minoría, con lo que, según se argumentó, se reduciría la fragmentación parlamentaria y se aumentaría la responsabilidad política de los legisladores frente a sus electores.

Sin embargo, también se presentaron diversas propuestas en sentido contrario, explicando que el principio de representación proporcional es idóneo para permitir que la pluralidad política que caracteriza al país se exprese institucionalmente, además de que nuestro sistema mixto (300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional) permite recoger las ventajas de ambos modelos.

En cuanto a la forma de integrar los Poderes de la Unión, también se propuso en repetidas ocasiones la posibilidad de instituir la llamada segunda vuelta electoral tanto en el Ejecutivo como en el legislativo; sin embargo, en este tema varios participantes advirtieron que esta figura puede tener un efecto contraproducente aumentando la distancia entre los electores y sus gobernantes pero sobre todo y contrario a lo que se supone, reduciendo la capacidad de operación política del

gobierno en el Congreso. Según se sostuvo, de aprobarse la segunda vuelta solamente para la elección presidencial se corre el riesgo de que el partido del futuro Presidente tenga una franca minoría en el órgano legislativo ya que la conformación de este último dependería de la primera ronda electoral. En síntesis, se explicó que la segunda vuelta en la elección presidencial sólo debe considerarse si se establecen mecanismos para garantizar una mayoría legislativa que apoye al titular del Poder Ejecutivo.

Casi de manera unánime se propuso la reelección legislativa. En este tema, la discusión giró en torno a si deben reelegirse sólo los diputados de mayoría relativa o también los electos por el principio de representación proporcional, si deben reelegirse a los senadores o sólo a los diputados y si la reelección debe ser indefinida o restringirse a un determinado número de periodos, etc.

Por otro lado, se sostuvo en más de una ocasión la pertinencia de reformar los ordenamientos que rigen el funcionamiento del Congreso de la Unión con la finalidad de fortalecer sus capacidades operativas. Concretamente se propuso fortalecer el trabajo de las Comisiones Legislativas aumentando sus recursos y facultades e implementando un verdadero Servicio Civil de Carrera Legislativo.

Con la finalidad de acercar a los representantes populares con la ciudadanía, se sostuvo la necesidad de crear mecanismos para garantizar la rendición de cuentas de los legisladores y de incluir al Poder Legislativo dentro de las instancias sujetas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Asimismo se argumentó la conveniencia de crear una legislación para regular el cabildeo legislativo dando certidumbre y transparencia a la negociación parlamentaria.

En cuanto las propuestas para fortalecer al poder Ejecutivo, una idea que gozó de cierta popularidad fue la de crear la figura de “iniciativa preferente” para obligar al Poder Legislativo a dictaminar y votar ciertas iniciativas particularmente apreciadas por el Poder Ejecutivo. Según se expuso, lo que busca esta propuesta es evitar que los legisladores “congeleen” las iniciativas que tienen su origen en el Ejecutivo. En la misma dirección y en sentido complementario se pidió



establecer plazos definidos para el dictamen y aprobación o rechazo de las iniciativas presidenciales.

Otra sugerencia fue la de dotar al Presidente de la capacidad de acudir directamente a la ciudadanía (mediante figuras plebiscitarias o decretos) para pedir su aval sobre iniciativas que no hayan sido dictaminadas por el Poder Legislativo. En este caso, como advirtió algún ponente, el Presidente contaría con la capacidad de “saltarse al legislador” para aprobar sus iniciativas, además de que también se propuso reducir el periodo presidencial de seis a cuatro años.

Existió un consenso generalizado en torno a la necesidad de establecer fechas conjuntas de elecciones de los diversos niveles de gobierno para no propiciar un ambiente de confrontación electoral casi permanente, como ocurre en la actualidad. También se planteó la necesidad de que los partidos deben sujetarse al principio de legalidad. En ese sentido hubo una coincidencia casi completa en torno a la necesidad de fortalecer a los partidos como pilares del sistema democrático.

Una vez presentados en forma general estos planteamientos, paso a delinear una alternativa con la intención de incentivar un mejor desempeño en la Cámara de Diputados.

## **Conciliar representatividad y eficiencia. Diputados de mayoría y plurinominales.**

Estando el desempeño legislativo en estrecha relación con diversos aspectos del sistema político, la gran mayoría de los trabajos sobre el tema no analizan a la cámara de Diputados de manera individual, sino dentro de un análisis más amplio, por lo que como pudo observarse en el capítulo anterior, las propuestas para mejorar el desempeño institucional, ya sea en el caso mexicano o en otros sistemas presidenciales con gobiernos divididos, proponen modificaciones a diversos aspectos del sistema político.

Sin embargo, a pesar de que existen varias propuestas para mejorar el desempeño, no solo del Poder Legislativo sino de todo el sistema político en su conjunto, la intención de mi investigación no es realizar un estudio de política comparada ni valorar la viabilidad para el caso mexicano de propuestas como la segunda vuelta electoral, la reelección legislativa, el referéndum, la desaparición de los diputados plurinominales o la distinción entre jefe de Estado y de gobierno, etc.

Más allá de si algunas de estas propuestas pueden o no favorecer el desempeño de los actores políticos en la Cámara de Diputados, como se dijo en un inicio, el interés de este trabajo tan sólo es observar el desempeño que los grupos parlamentarios tuvieron bajo las condiciones específicas del caso mexicano en la LVIII Legislatura.

No obstante, no quise dejar pasar esta oportunidad de plantear en la última parte de mi tesis una propuesta propia y distinta a lo que se a sugerido para mejorar el desempeño de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados.

Primeramente quiero hacer hincapié en que desde mi punto de vista no considero conveniente adoptar las propuestas que para buscar mayor eficiencia, buscan disminuir la pluralidad y la representación en la Cámara de Diputados. Me parece que el que hoy en día exista una amplia representación en esa instancia legislativa es un logro conseguido por la sociedad mexicana a través

de décadas de movimientos y luchas sociales. Ahora que finalmente se amplía la inclusión de diversos sectores de la sociedad en los espacios de poder, no creo conveniente e incluso contradictorio el que se plantee limitar y reducir la representación que tanto costó conseguir. De manera específica me refiero a propuestas como la segunda vuelta electoral, que tienden a generar mayorías legislativas a favor del partido en el gobierno, o cualquier otra forma de buscar que el partido del Presidente obtenga la mayoría en la Cámara de Diputados a fin de que pueda gobernar con mayor facilidad.

Así, el propósito de mi planteamiento es conciliar un equilibrio entre pluralidad y eficiencia, a fin de consolidar el nivel de representación actual y a la vez mejorar la eficacia en el desempeño legislativo en la Cámara de Diputados.

Para iniciar el desarrollo de mi propuesta de tesis es importante hacer hincapié en que la Cámara de Diputados es dirigida por los representantes populares que la integran: los diputados. Esto, aunque parezca obvio, es conveniente destacarlo debido a que los legisladores no actúan de manera aislada e individual, sino como miembros de un grupo, por lo que, aunque hubo excepciones,<sup>1</sup> en la LVIII Legislatura existió una tendencia general en la que la posición política de cada diputado en lo individual fue la misma que el resto de los integrantes de su grupo parlamentario, ya que el conjunto de diputados de una misma bancada tendió a respaldar la orientación política de su coordinador.

Ahora bien, cada grupo parlamentario en la Cámara de Diputados actúa conforme a los principios ideológicos de su partido, pero sobre todo en función de las aspiraciones político – electorales de éste. De forma tal que la expectativa bastante palpable de triunfo electoral para los tres principales partidos, entre otras cosas, tiende a propiciar actitudes poco cooperativas, prevaleciendo un ambiente de constante descalificación en un intento por convencer cada uno a la opinión pública de que votar por los demás partidos era una mala opción.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> En la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados se puede consultar el registro de votaciones en la LVIII Legislatura, donde aparecen casos, aunque aislados, en los que algunos diputados votaron en sentido diferente al de la mayoría de su grupo parlamentario, sobresalen casos de abstencionismo, pero también se llegan a encontrar diputados con votos en sentido opuesto al de su bancada.

<sup>2</sup> De hecho, del año 2000 al 2003 en la mayoría de los principales periódicos nacionales se encuentra una elevada cantidad de declaraciones de diputados que buscan descalificar el accionar de legisladores que no pertenecen a su mismo grupo parlamentario.

En este escenario, como parte de mi propuesta de tesis sugiero que deben ajustarse las reglas de competencia político – electoral, de tal forma que los beneficios político – electorales sean directamente proporcionales al desempeño de los legisladores. En otras palabras, a mayor eficiencia legislativa de los diputados, y por ende, de los grupos parlamentarios, mayores beneficios político – electorales para los mismos y viceversa, mientras más deficiente sea el desempeño legislativo, menores serán los beneficios.<sup>3</sup>

Si los diputados buscan maximizar sus beneficios y si esto lo logran con un mejor desempeño legislativo, entonces buscaran realizar un mejor desempeño para así maximizar su capital político. Pero entonces surge la pregunta de ¿cómo garantizar la debida recompensa al buen desempeño, cómo garantizar que los ciudadanos puedan ubicar de manera clara a los diputados y así generar incentivos reales para que los legisladores busquen incrementar su eficiencia legislativa?

Pues bien, el mecanismo democrático por excelencia para premiar el buen desempeño es el voto popular, a través del cual el pueblo ejerce su soberanía al elegir a las personas que gobernarán el país, en este caso a los diputados que los representarán en el Poder Legislativo. Por consiguiente, si los electores consideran que fueron debidamente representados entonces votarán nuevamente por un determinado diputado o partido y si consideran lo contrario entonces no repetirán su voto.<sup>4</sup>

Esta es una máxima de la democracia en la que los propios electores otorgan su voto a quienes consideran que los representaron de manera adecuada y en consecuencia no votan por aquellos representantes que no lograron responder de manera eficiente a sus demandas. De esta forma la democracia prevé este mecanismo para compensar el buen desempeño y castigar en las urnas la ineficiencia y el incumplimiento de los objetivos planteados a la sociedad en las campañas electorales.

---

<sup>3</sup> La relación mejor desempeño igual a mayores beneficios no es nueva, pero la forma en que planteo que esta relación se aplique a los diputados, como se verá más adelante, sí lo es.

<sup>4</sup> Obviamente, se entiende que debido al principio de la no reelección, el respaldo de los electores a los diputados será para un cargo de representación popular diferente al que desempeñe.

Lo anterior, siendo una premisa fundamental en los gobiernos democráticos actuales, podría parecer una argumentación sumamente obvia y por tanto absurdo el siquiera argumentar algo que se da por sentado. Sin embargo, al analizar el proceso político – electoral mediante el cual se integra la Cámara de Diputados observé que esta premisa tan fundamental de la democracia, en buena medida en nuestro país ha quedado en el terreno del deber ser. La realidad mexicana difiere de estos planteamientos y encuentra dificultades para adecuarse en los hechos a la teoría. El sistema político - electoral mexicano dificulta, por no decir que imposibilita que la ciudadanía evalúe de manera clara y objetiva a los diputados federales.

En gran medida la dificultad para que los ciudadanos evalúen a sus diputados estriba en que la responsabilidad política se encuentra sumamente diluida entre los diversos actores políticos. El Congreso descalifica al Presidente, el Presidente al Congreso, y éste se divide en dos Cámaras y ambas Cámaras se dividen en varios grupos parlamentarios y dentro de cada grupo parlamentario existen diputados de mayoría y de representación proporcional.

Es obvio que con todas estas distinciones y una constante descalificación mutua entre actores políticos, resulta complejo para la ciudadanía en general evaluar con claridad el trabajo de los legisladores y en consecuencia, poder determinar hasta dónde llega la responsabilidad de cada uno en el desahogo legislativo.

Para abonar más a la disolución de la responsabilidad, se agrega el hecho de que el análisis y resolución de los diversos asuntos nacionales son responsabilidad tanto de los diputados federales, como del Senado y del presidente de la república, quien debe publicar cualquier cambio en el marco legal vigente en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Así que evidentemente la primera acción que propongo para garantizar que se recompense debidamente al desempeño legislativo, es asegurar mecanismos a través de los cuales la ciudadanía pueda ubicar más claramente el desempeño y la responsabilidad concreta de los legisladores.

Quienes realizaron campañas electorales y participaron en una elección para ser diputados tienden a ser mejor ubicados por los electores de sus distritos que aquellos legisladores que aún siendo del

mismo distrito electoral, fueron electos por el principio de representación proporcional, ya que son designados no por el voto popular sino por sus partidos.

Por esta razón sugiero, y ésta es la primera parte medular de mi propuesta de tesis, que debe reestructurarse el ejercicio del poder político en la Cámara de Diputados, modificar la forma en que se toman las decisiones políticas. Para ello planteo que la figura de los coordinadores parlamentarios deje de ser el centro de la política legislativa, es decir que no sea el coordinador parlamentario quien determine la posición política de toda su bancada y que no continúen siendo los coordinadores parlamentarios prácticamente los únicos legisladores que deciden el destino de los principales asuntos políticos en la Cámara de Diputados.

Ello debe cambiar, ya que no tiene ningún sentido e incluso resulta contradictorio el que los electores elijan a 300 diputados para que esos mismos 300 diputados en prácticamente todos los procesos legislativos, incluyendo las votaciones de iniciativas de ley, minutas y dictámenes, prioricen la "línea" de su coordinador y de su partido, más que priorizar los intereses y demandas de quienes los eligieron directamente.

Esta situación propicia que la responsabilidad política se diluya aún más porque los electores no tienen certidumbre de si las consecuencias del desempeño de los legisladores son responsabilidad del diputado por el que votaron en su distrito o son responsabilidad del coordinador de la bancada parlamentaria a la que pertenece.

Para lograr que los electores identifiquen y evalúen mejor a los diputados de sus distritos y éstos a su vez busquen eficientar su desempeño para así ser mejor evaluados y calificados por los electores en las urnas, es fundamental descentralizar la toma de decisiones políticas de tal forma que en lugar de que los coordinadores parlamentarios incidan marcadamente en el sentido del voto de todo su grupo parlamentario, los diputados electos por el principio de mayoría puedan de manera individual determinar el sentido en que votarán cada iniciativa de ley en función del beneficio para sus electores en cada uno de sus distritos.

Actualmente los coordinadores parlamentarios tienen amplia influencia en la orientación del voto de los diputados de su bancada, y al existir tres fuerzas políticas principales en constante

confrontación, en lugar de la evaluación y el análisis objetivo de las iniciativas, lo que tiende a incidir en el destino de las mismas son las negociaciones de los tres principales coordinadores parlamentarios, negociaciones que giran en torno a los costos y beneficios político – electorales de los partidos, más que en los impactos para la ciudadanía.

Por ello, avanzando en el desarrollo de mi propuesta de tesis, propongo que cada diputado de mayoría de manera individual e independiente de la “línea” de su coordinador, pueda determinar el sentido de su voto con base en el análisis que se realice de cada iniciativa en las comisiones de trabajo legislativo a las que pertenezca, a través de consultas ciudadanas y evaluaciones de especialistas en el tema de que se trate.

Por esta razón es fundamental que las comisiones de trabajo cobren mayor relevancia en el proceso legislativo a la hora de aprobar leyes y modificaciones de ley. En consecuencia, en lugar de los coordinadores parlamentarios, deben ser los diputados de cada comisión los que expongan a sus respectivos grupos parlamentarios los resultados de las consultas ciudadanas y el análisis realizado en comisiones, y en este sentido orientar el voto de los diputados de su grupo parlamentario.

Esto no significa que el conjunto de los diputados de cada grupo parlamentario deba acatar estas sugerencias, pero sí que estos elementos de análisis y consulta a la ciudadanía y a los especialistas en los temas, sean los elementos de partida en las discusiones de cada grupo parlamentario. De esta forma cada diputado de mayoría votará de manera independiente y asumirá completamente la responsabilidad de sus votaciones y así los electores en cada distrito estarán en mejores condiciones de identificar la postura política y el desempeño de sus representantes.

Hay que tomar en cuenta que, no se trata de aprobar leyes por aprobarlas y que el aprobar una elevada cantidad de leyes en una legislatura no necesariamente significa eficiencia legislativa, ya que la aprobación de leyes, per se no significa un beneficio para el país; las leyes pueden ser benéficas pero también contraproducentes si no se realiza una evaluación adecuada sobre las posibles repercusiones sociales, políticas y económicas de las mismas.

Es por ello que realizar estudios serios y objetivos sobre el impacto de cada iniciativa antes de aprobarla es fundamental. En este sentido, un aspecto sustancial del desempeño de los diputados

es buscar que las leyes que se aprueben y las modificaciones a la legislación vigente se traduzcan en los máximos beneficios sociales posibles, para lo cual el criterio principal para juzgar si se aprueba o no una iniciativa debieran ser los beneficios sociales, más que los costos y beneficios político – electorales de los partidos políticos.

En este orden de ideas, y debido a que los diputados no son expertos en todos y cada uno de los temas que se abordan en la Cámara de Diputados, es total el que los legisladores se apoyen en estudios serios y objetivos sobre las iniciativas, así como en la opinión de especialistas en la materia y en consultas ciudadanas.

Actualmente los centros de estudio que existen en la Cámara de Diputados son integrados por elementos cercanos a determinado grupo parlamentario, ya que éstos negocian entre sí el reparto, si se permite el término, de los diversos centros de investigación para tener la posibilidad de elegir a quienes los dirigen. Y obviamente los estudios realizados en los centros de investigación corren el riesgo de perder objetividad, ya que los resultados de las evaluaciones pueden tender a favorecer la postura de determinado grupo parlamentario, de aquel que eligió al director de cada centro.

Por esta razón, aunque se establece en la Ley Orgánica del Congreso General y en el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, que quienes integren los centros de estudios de la Cámara de Diputados no deben tener relación con los grupos parlamentarios ni con los partidos políticos; sugiero que se busquen los mecanismos que garanticen que en la práctica esto se convierta en una realidad y no quede en el papel.

Esto es sumamente importante porque de ello depende la garantía de que los resultados del análisis y las opiniones generadas por estas instancias, sean completamente objetivas y apartidistas. Y además este argumento se inserta completamente dentro de lo que debe ser un servicio profesional de carrera.

Al descentralizar la toma de decisiones, al no existir una figura que indique cómo debe ser el sentido del voto de toda su bancada, entonces surge la pregunta de en qué criterios se basarán los diputados para determinar el sentido del voto, sobre todo acerca de iniciativas con cuyos temas no



estén familiarizados, porque obviamente los diputados de la Comisión de Energía, por ejemplo, conocerán a detalle las iniciativas que ahí se discuten, pero que pasa cuando los diputados de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias deben votar en el pleno una iniciativa sobre bioseguridad, tema que muy posiblemente no conozcan a fondo. Es en este caso, cuando son orientados por el coordinador de su grupo parlamentario, quien tampoco es especialista en todos los temas.

Y es precisamente en estos casos en los que propongo que los diputados aunque no estén familiarizados con algún tema, puedan recurrir a los análisis realizados y solicitados por las comisiones, a las consultas ciudadanas y a las opiniones de expertos, información que sería proporcionada por los diputados de su fracción que integran la comisión donde se discute determinada iniciativa, mismos que sugerirían una posición.

Ahora bien, como dije anteriormente, una primera parte de mi tesis es cambiar la forma del ejercicio del poder político y de la toma de decisiones, a fin de facultar a los diputados de mayoría para que puedan votar de manera individual cada iniciativa de su competencia, sin verse comprometidos a seguir la “línea” adoptada por su coordinador parlamentario.

En este punto surge la interrogante de cómo lograr reducir este vínculo con el partido. Aquí entra en juego la segunda parte de mi propuesta de tesis, la cual tiene que ver con la distinción entre los diputados electos por mayoría y los electos por representación proporcional. Siendo congruentes con la distinción en cuanto al origen de los diputados propongo que se divida el ámbito de competencia de los mismos.

Es decir que a los diputados electos por el principio de mayoría relativa competirá resolver determinadas iniciativas. Con esto los electores podrán identificar mejor la responsabilidad de los representantes de sus distritos. Esto es así porque los electores identificarán los temas que deben ser resueltos por este tipo de diputados. Con ello se evita que la responsabilidad se pierda entre todos los diputados, los coordinadores parlamentarios o los partidos políticos.

Igualmente, propongo temas cuya responsabilidad recaería, en principio, en los diputados plurinominales, cuyo actuar reflejará al partido que representan. Debido a que los diputados plurinominales fueron elegidos por sus partidos a través de listas partidistas, estos diputados

tienden a tener vínculos muy estrechos con sus partidos, ya que si bien su espacio de representación se debe a la votación total nacional que obtuvo su partido, finalmente fue éste quien los incluyó en la lista electoral del mismo.

Ahora bien, esto no significa que los diputados plurinominales queden totalmente excluidos de los temas que en principio revisarían y votarían los diputados de mayoría, ni tampoco que los diputados de mayoría no tengan la posibilidad de participar en la votación de los temas abordados por los diputados de RP.

Propongo que el primer cambio se lleve a cabo en las Comisiones de Trabajo, donde tendría lugar esta división de los temas. La Cámara de Diputados se integra por un sistema mixto: 60 por ciento de los diputados son uninominales y 40 son plurinominales. Propongo que las comisiones se integren bajo el mismo principio: 12 de sus integrantes serían diputados de PR y 18 de mayoría. De esta forma, el 40 por ciento de los diputados plurinominales tendrían la exclusividad en la Comisiones de Trabajo de analizar y aprobar los temas de su competencia y los mismo sucedería con el 60 por ciento de los diputados de mayoría, quienes en cada comisión tendrían la exclusividad de dictaminar los temas en los que se les confiera esa responsabilidad.

Sin embargo, una vez en el Pleno, todas las iniciativas serían votadas por los 500 diputados, de forma que todos conservarían la facultad dar su voto en todos y cada uno de los temas que en la Cámara de Diputados se aprueben.

De esta forma, en el caso de los diputados de RP, los electores y la ciudadanía en general conocerán los temas que compete resolver a estos diputados, sabrán que son ellos quienes representan de manera más directa al partido al que pertenecen, por lo que estarán en mejores condiciones de decidir si continúan respaldando con su voto a un determinado partido o no. Así podrán identificar y evaluar de mejor manera la postura y el desempeño de las tres principales fuerzas políticas, en su calidad de grupos parlamentarios y partidos políticos.

Y lo mismo sucedería con los electores en los distritos electorales, quienes tendrían mayores posibilidades de saber el trato que en Comisiones dan sus diputados a las iniciativas.

Puede observarse que con la primera parte de mi propuesta se debilita la disciplina parlamentaria. Sin embargo la idea no es adoptar este aspecto del modelo estadounidense. Propongo un sistema

dual en el cual efectivamente se acabaría la disciplina parlamentaria vertical del coordinador del grupo parlamentario hacia su bancada, pero únicamente en el caso de los diputados de mayoría, ya que en el caso de los diputados electos por representación proporcional propongo que se mantenga la disciplina parlamentaria actual.

En este sistema dual, los diputados de mayoría aunque sean militantes de algún partido y hubieran recibido apoyo político y financiero para su campaña, podrán flexibilizar su disciplina parlamentaria para con su coordinador y su partido, ya que en su origen se deben a sus electores y por tanto deberán responder a sus intereses, pero los diputados electos por el principio de representación proporcional, debido a que en su origen son designados por sus partidos en las listas electorales, entonces estos diputados garantizarán los intereses ideológicos, políticos y sociales de sus respectivos partidos y en consecuencia los intereses de la sociedad a través de los mismos.

De esta forma, todos los temas e iniciativas que se resuelven en las Comisiones de Trabajo se dividirán en dos: las que serán competencia de los diputados de mayoría y las que serán competencia de los diputados de representación proporcional. Con esto se conseguirá que los electores y la ciudadanía en general puedan estar en condiciones de ubicar de mejor manera la responsabilidad de sus representantes en las iniciativas que analicen, aprueben o desechen en las comisiones, ya sea de manera individual o como parte de un grupo parlamentario que responde a intereses de un determinado partido político, porque cada uno de los dos tipos de diputados tendrá la responsabilidad de temas específicos en las Comisiones de Trabajo, temas que la ciudadanía ligará con determinado tipo de diputados, con los diputados plurinominales o con los de mayoría, en el primer caso los asociaran con el partido al pertenecen y en el segundo podrán evaluar a los representantes de sus distritos.

Al disminuir de manera importante la dilución de la responsabilidad política ante los electores, cada diputado de mayoría en lo individual, bajo el entendido que razonan en una lógica de costo – beneficio, buscará realizar un desempeño lo más eficientemente posible, a fin de representar adecuadamente a sus electores y así lograr que estos vuelvan a otorgarle su voto para algún otro cargo de representación. Bajo el mismo orden de ideas, los diputados plurinominales, al saber que la ciudadanía ubica ciertos temas como de su exclusiva competencia y responsabilidad en la fase en que se encuentran en comisiones, entonces buscarán que esos temas sean atendidos de la

mejor manera posible, porque de esa forma tendrán mayores posibilidades de obtener votos para el partido que representan.

Sin embargo, este desarrollo requiere de otro ajuste para poder funcionar. Me refiero a que por más que los electores ubiquen claramente el desempeño de los diputados de partido y de mayoría, y distingan la responsabilidad específica de ambos, aún así los legisladores uninominales tendrían grandes dificultades para desligarse de los compromisos adquiridos con su partido y para responder a las demandas sociales en sus distritos, a menos que se les permita reelegirse en su cargo de manera inmediata.

Este sería el único incentivo palpable que garantizaría en verdadero interés de los diputados uninominales por ofrecer mayores logros a los ciudadanos. En el caso de los diputados plurinominales, el incentivo que los movería a un mejor desempeño sería el conseguir mayores votos para su partido y con ello ampliar el apoyo del mismo en sus carreras políticas. Por esta razón no encuentro motivos para permitir la reelección de los diputados de partido.

Reitero el hecho la propuesta de reelección aplicaría únicamente para los diputados de mayoría y únicamente para un periodo consecutivo.

La complicación latente en esta propuesta es determinar el criterio para establecer los temas que se asignarían de manera exclusiva a los dos tipos de diputados en la etapa de dictaminar las iniciativas en Comisiones. Al respecto, sugiero que este criterio se determine en función del origen de los legisladores. Es decir, propongo que a los diputados de mayoría, al haber sido electos por los habitantes de sus distritos competarán temas de alcance regional y local, en los cuales tendrían particular interés.

En el caso de los diputados electos por el principio de representación proporcional, designados por su partido en función de la votación nacional de éste, sugiero que se ocupen de los temas igualmente de alcance nacional, como reformas a leyes que tengan que ver por ejemplo con PEMEX, seguridad nacional, Ley de Aguas Nacionales, recursos energéticos, soberanía, etc. Y por supuesto todo lo relacionado a modificaciones constitucionales. Es decir temas de mayor impacto para el país en su conjunto.

La cuestión de dividir en dos todos los temas discutidos en la Cámara de Diputados es una discusión que dejo abierta, y tan sólo hago hincapié en que considero que el criterio para determinar la división de los temas debe obedecer el origen de los diputados: temas locales y regionales serían discutidos y aprobados, en principio, por diputados de mayoría; mientras que los temas nacionales serían abordados en Comisiones por diputados plurinominales.

También sugiero que en todo momento y en todo el proceso legislativo, se mantengan dos temas en los cuales se requiera de la participación de los dos tipos de diputados. Me refiero al Proyecto de Presupuesto de Egresos y de Ley de Ingresos de la Federación que envía anualmente el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, debido a que si bien es un tema que afecta a todo el país, también existe un sin número de apartados presupuestales que afectan a localidades y regiones específicas, o a sectores de la sociedad en concreto. Por ello, sugiero que ambos tipos de diputados continúen participando en la consulta, discusión y aprobación de estos temas.

No se malinterprete mi argumento, la idea no es proponer diputados de primera y de segunda categoría al plantear que unos se enfoquen a leyes de impacto regional y local, mientras que otros tengan la posibilidad de abordar y decidir sobre temas de alcance nacional.

La distinción no tiene nada que ver con asignar privilegios, sino con designar temas lógicamente derivados según el origen de cada diputado. En otras palabras, siendo que los diputados plurinominales responden a los intereses de su partido de manera directa por que ellos los eligieron, y siendo que los partidos políticos nacionales son por definición agrupaciones políticas de alcance nacional, entonces bajo esta lógica es razonable suponer que los partidos, a través de sus diputados plurinominales, puedan abordar temas de carácter nacional.

Por el contrario, siendo que los diputados de mayoría fueron electos de manera directa por los habitantes de una localidad o región que abarca un distrito electoral, y que tendrán la posibilidad de volver a ser electos en ese mismo distrito, estos legisladores deben responder a sus electores en esa localidad y por ende es mucho más factible y conveniente que tengan cierta exclusividad para atender temas de carácter regional, que afecten de manera más específica al distrito que representan.

En este punto se puede argumentar que podría invadirse la competencia de los diputados locales, pero no es así debido a que los diputados locales tiene límites concretos en cada estado de la república, pero los diputados de mayoría no se circunscriben a los límites estatales sino a los de su distrito electoral, que abarcan una región determinada, con problemáticas específicas y que pueden contemplar uno o varios estados de la república, aunque sea de manera parcial.

Con este planteamiento, el propósito es precisar las responsabilidades de los diputados de mayoría y de los plurinominales, para que la ciudadanía ubique mejor la responsabilidad de los partidos a través de temas que competen a los diputados de representación proporcional y también identifique mejor a los diputados de su distrito, ya que la sociedad se encontrará en mejores condiciones de conocer los temas que son de su responsabilidad concreta. Consecuentemente, los diputados al estar conscientes de que la ciudadanía los ubica con mayor claridad, buscarán mejorar su desempeño.

Aun cuando esta propuesta no se ha planteado con anterioridad y por su generalidad requiere de mayor análisis e investigación para pulir las diversas aristas que puedan presentarse, considero que valdría mucho la pena continuar evaluando el planteamiento que he delineado en futuros y más extensos trabajos de investigación, con el propósito de contribuir a mejorar el desempeño legislativo de los grupos parlamentarios en el actual contexto de cambios políticos y pluralidad que vive nuestro país.

## Conclusiones

La evidencia de la presente investigación demuestra que en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados federal no existió “parálisis legislativa”, entendida como una completa inmovilidad del proceso legislativo. Por el contrario, en esta legislatura se presentó una cantidad muy elevada de iniciativas, mil ciento once, más que en legislaturas anteriores. Igualmente al ver únicamente el número de iniciativas aprobadas, resulta que también se aprobó un alto número de éstas: 392.<sup>1</sup>

Ahora bien, si se observan estos datos de manera aislada podría parecer que la Cámara de Diputados tuvo un excelente desempeño, sin embargo esto no es así, ya que al cruzar esta información, es decir al contrastar el número de iniciativas presentadas en relación a las que se lograron aprobar se observa que el porcentaje de aprobación fue muy bajo y que la mayoría de las iniciativas presentadas quedaron pendientes.

De esta forma, como resultado de mi investigación concluyo que los legisladores no se encontraron en un escenario de inmovilidad legislativa, pero a pesar de ello tuvieron muchas dificultades para aprobar su agenda legislativa y en este sentido su desempeño fue deficiente, como revela el hecho de que 719 iniciativas pasaron a formar parte de la llamada “congeladora legislativa”, lo que significa un rezago total de 64.7 por ciento.

En el caso de la presente investigación y con el ánimo de no limitarse únicamente al aspecto cuantitativo, se ubicaron y analizaron únicamente algunos de los temas más relevantes para los tres principales grupos parlamentarios: educación, reforma hacendaria y del Estado.

En estos temas el desahogo legislativo también fue muy limitado, por debajo del 50 por ciento como se demostró en el contenido de esta investigación, en el capítulo 5. Los tres principales grupos parlamentarios no tuvieron un desempeño eficiente, desde el punto de vista de que dejaron pendiente gran parte de su agenda legislativa, al fracasar en sus intentos por aprobarla. Con ello, se comprueba la hipótesis de que bajo las condiciones

---

<sup>1</sup> Fuente: Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura.

actuales del sistema político mexicano no incentivan el desempeño de los grupos parlamentarios.

Asimismo, concluyo que estas limitaciones de los grupos parlamentarios no se deben a un bloqueo entre el presidente de la República y la Cámara de Diputados, ya que los diputados aprobaron prácticamente todas las iniciativas que presentó el presidente: 47 de 53, lo que significa la aprobación del 88.6 por ciento de las iniciativas que le envió el Ejecutivo. De igual manera, en esa legislatura el presidente sólo vetó dos iniciativas de ley aprobadas por los diputados. De esta forma, también se demuestra que bajo estas circunstancias, en tienen a generar una elevada dinámica legislativa en la propia Cámara de Diputados, que dificulta su óptimo desahogo.

El estudio de la LVIII Legislatura me permitió identificar una clara dilución de la responsabilidad, ya que es sumamente complejo observar hasta donde llega el compromiso de cada grupo parlamentario, de cada partido, de cada Poder y de los diputados en lo individual. La responsabilidad se pierde entre los 500 diputados en lo individual y entre los diversos grupos parlamentarios en su conjunto. De esta forma identifiqué que no existen mecanismos que permitan ubicar de manera clara la responsabilidad y las competencias de los diputados.

Y en consecuencia, como la responsabilidad puede ser de todos o de nadie, y siendo conscientes de que las tres principales fuerzas políticas tienen expectativas reales de triunfo electoral en la presidencia de la República, la estrategia más ampliamente adoptada por los grupos parlamentarios fue recurrir a descalificaciones mutuas; lo que si bien no fue el único recurso para que la sociedad evaluara a los legisladores, sí fue el más utilizado por los diputados y por los ciudadanos, ante la falta de otras alternativas de evaluación más eficaces y que permitieran evaluar a los diputados de una manera más certera, clara y objetiva.

Así concluyo que es sumamente necesario generar mecanismos a través de los cuales la sociedad en general pueda saber tener mayor claridad sobre el desempeño de los diputados y los grupos parlamentarios.



Por ello, propongo dividir el ámbito de competencia de los diputados federales en función de su origen electoral, de manera que los diputados de mayoría tengan mayor responsabilidad sobre ciertos temas de ámbito local y regional, mientras que a los diputados plurinominales se les asignaría la responsabilidad sobre temas de alcance nacional.

Con ello los ciudadanos de cada distrito estarían en mejores condiciones de evaluar el desempeño de los diputados de su distrito en lo individual en función de los resultados en los temas que son responsabilidad de los legisladores electos por mayoría. De la misma forma, se ubicaría con mayor precisión el trabajo de los partidos políticos a través de los diputados plurinominales, a quienes también se les ubicaría con el desarrollo de temas específicos de alcance nacional

Por otra parte, se desprende también la conclusión de que habrá mayor flexibilidad de la disciplina parlamentaria en el caso de los diputados electos por mayoría, para que de esta forma puedan responder de manera más directa a sus electores. La disciplina parlamentaria se mantendría en el caso de los diputados plurinominales.

Por último, se concluye en la importancia de que exista un sistema electoral y de partidos que incentive la pluralidad en el gobierno, en este caso en la distribución de las curules en la Cámara de Diputados, pero se deja en claro que este aspecto si bien es fundamental, no es suficiente debido a la necesidad de construir mecanismos que doten de eficiencia a esta pluralidad, que incentiven y propicien un mejor desempeño de los diputados.

La construcción de estos mecanismos es un tema de gran importancia para el desarrollo de México, para evitar los riesgos que pudiera implicar la creciente lucha político – electoral. De esta forma, mi planteamiento contribuye a generar una alternativa a esta problemática; la intención no es la defensa a ultranza de éste u otros planteamientos, sino hacer hincapié en la urgente necesidad de discutir y analizar ésta y otras alternativas para de esa forma arribar a la definición de los mecanismos más convenientes que permitan consolidar los recientes cambios en la Cámara de Diputados y en el sistema político, y que éstos se traduzcan en mayores beneficios para la población en su conjunto.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arredondo Ramírez, Pablo. Así se callo el sistema: Comunicación y elecciones en 1988. Ed. Universidad de Guadalajara. México, 1991.
- Béjar Navarro, Raúl. Relativización y desgaste del presidencialismo mexicano. Ed. UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. México, 1988.
- Bejar Algazi, Luisa. El Poder Legislativo en México, Los Diputados de Partido: el primer eslabón del cambio. Ed. Gernika, 2004.
- Calderón, Jose María. Génesis del presidencialismo en México. Ed. Caballito, México, 1976.
- Casar, Maria Amparo, Perspectivas Políticas de un Gobierno Dividido en México, Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1998.
- Cheibub, José Antonio, University of Pennsylvania. Divided Government, Deadlock and the Survival of Presidents and Presidential Regimes, ensayo presentado en la conferencia “Constitutional Design 2000”, University of Notre Dame, 1999.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1987.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México
- Chasquetti, Daniel. Democracia, Multipartidismo y Coaliciones en América Latina: Evaluando la Difícil Combinación, en Tipos de Presidencialismos y Coaliciones Políticas en América Latina. Ed. Taller de gráficas y servicios S.R.L. Argentina, 2001.
- Crespo, José Antonio. Jaque al rey: hacía un nuevo presidencialismo en México. Ed. J. Mortiz. México, 1996.
- Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. Ed. Siglo XXI. México, 1978.
- Eisentadt, Todd A. Cortejando a la democracia en México: estrategias partidarias e instituciones electorales. Ed. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales. México, 2004.
- Espinoza Toledo, Ricardo. La oposición parlamentaria en México. Universidad Autónoma Metropolitana – 1. México D.F., LASA 2003, XXIV International Congress of the Latin American Studies Association. Dallas, Texas, E. U. A. 27 – 29 marzo 2003.
- González Casanova, Pablo. La democracia en México. Ed. Era. México, 1969.
- González Oropeza, Manuel. El presidencialismo. Ed. UNAM, Coordinación de Humanidades. México, 1986.

- González López, Gemi José. El sistema electoral mexicano: bases constitucionales y consecuencias en el sistema de partidos políticos. Ed. Porrúa. México, 2004.
- Hamilton, Alexander; Jay, John y Madison, James. Hamilton: Madison and Jay on the constitution The Federalist, Selec. From de Federalist papers. New york: Liberal arts, 1954.
- Incertidumbre y democracia en México. Cuadernos de la casa chata. Ed. Centro de Investigaciones y estudios superiores en antropología social. México, 1990.
- Lanzaro, Jorge, en Tipos de Presidencialismo y Coaliciones políticas en América Latina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2001.
- Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (comps). Las crisis del presidencialismo. Ed. Alianza. Madrid, 1997.
- Linz, Juan, Democracia Presidencial o Parlamentaria, ¿Hay Alguna Diferencia? Consejo para la Consolidación para la Democracia, Buenos Aires, Argentina, 1988.
- Linz, Juan y Valenzuela, Arturo The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives. Ed. por The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994.
- Loaeza, Guadalupe. La factura: el poder y la derrota del sistema político. Ed. Plaza & Janes. México, 2001.
- Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew (comps). Presidencialismo y democracia en América Latina. Ed. Paidós. México, 2002.
- Matthew Shugart y John Carey, Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge University Press. 1992.
- Mendoza Berrueto, Eliseo. El presidencialismo mexicano: génesis de un sistema imperfecto. Ed. Colegio de la Frontera Norte, FCE. México, 1996
- Mendoza Berrueto, Eliseo. El presidencialismo mexicano: una tradición ante la reforma del Estado. Ed. Colegio de la Frontera Norte, FCE. México, 1998.
- Mendoza Berrueto, Eliseo. Laberintos de la transición: la democracia en México al cambio del siglo. Ed. Stampa. México, 2001.
- Muñoz Patraca, Víctor Manuel. Del autoritarismo a la democracia: dos decenios de cambio político en México. Ed. Siglo XXI, UNAM/ FCPyS. México, 2000.
- Nacif Hernández, Benito. Instituciones políticas y transición a la democracia en México. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 2003.
- Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds). Presidencialismo versus parlamentarismo: América Latina. Ed. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela, 1991.

- Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds). El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina. Ed. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela, 1992.
- Piñón, Francisco. Presidencialismo: estructura de poder en crisis. Ed. Plaza y Valdés. México, 1995.
- Recondo, David y Hemond, Aline, coord. Dilemas de la democracia en México: los actores sociales ante la representación política. Ed. Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, IFE. México 2002.
- Salazar, Luis. 1997: elecciones y transición a la Democracia en México. Ed. Cal y Arena, México, 1999.
- Santiago Castillo, Javier, en El Poder Legislativo: de la Hegemonía al pluralismo, revista Diálogo y Debate. Le falta el año y el número de impresión de la revista, de donde es y el año en que se publico.
- Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada, Una Investigación de Incentivos, Estructuras y Resultados, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1994.
- Schmidt, Samuel. El deterioro del presidencialismo mexicano: los años de Luis Echeverría. Ed. Edamex. México, 1986.
- Serrano Jáuregui, Nicolás Pérez. Los Grupos Parlamentarios. Ed. Tecnos. México, 1989.
- Sirvent, Carlos, Hacia la Construcción de un nuevo Régimen en México. Ponencia para el Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, España. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. Julio 2002
- Urias German, Gregorio. La democracia en México después de la alternancia: retos y posibilidades. Ed. M. A. Porrúa, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura. México, 2003.
- Valades Diego y Serna, José María (coords.). El gobierno en America Latina: ¿presidencialismo o parlamentarismo?. Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2000.
- Valencia Escamilla Laura. La disciplina parlamentaria en México. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados. Ed. UNAM, México. 2005
- Vega Vera, David Manuel. El presidencialismo mexicano en la modernidad: Estudio sociológico y constitucional. Ed. Porrúa. México, 1989.
- Villa Aguilera, Manuel. ¿A quién le interesa la democracia en México?: Crisis del intervencionismo estatal y alternativas del pacto social. Ed. UNAM, Coordinación de Humanidades, M. A. Porrúa. México, 1988.

## HEMEROGRAFÍA

- Venegas, Juan Manuel. “La mesa de los partidos para la reforma del Estado, casi lista”. La Jornada, Diario, México, D. F., 9 de septiembre de 2000. p.6.
- Gil Olmos, José y Méndez, Enrique. “PRI: redistribución del bienestar, meta de la reforma del Estado”. La Jornada, Diario, México, D. F., 10 de septiembre de 2000. p. 8.
- Pérez Silva, Ciro. “Planteará AN cambios a la Ley General de Educación”. La Jornada, Diario, México, D. F., 18 de septiembre de 2000. p. 10.
- Rivera, Miguel Angel. “Clase Política” La Jornada, Diario, México, D. F., 8 de noviembre de 2000. p.4
- Garduño, Roberto. “Reconoce Uuc-Kib Espadas fracaso legislativo en la reforma del Estado”. La Jornada, Diario, México, D. F., 9 de agosto de 2003. p. 16.
- Aranda, Jesús. “Prevé PAN un “estrecho” panorama económico”. La Jornada, Diario, México, D. F., 13 de agosto de 2003. p. 13.

## PAGINAS DE INTERNET

<http://www.camaradediputados.gob.mx/>

<http://gaceta.diputados.gob.mx/>

<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/187/default.htm?s=>

<http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.asp>

<http://www.fundar.org.mx/>

[http://www.pisa.oecd.org/pages/0,2987,en\\_32252351\\_32235731\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.pisa.oecd.org/pages/0,2987,en_32252351_32235731_1_1_1_1_1,00.html)

## OTRAS FUENTES CONSULTADAS

Audiencias Públicas: Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma? Comisión Especial para la Reforma del Estado. Cámara de Diputados, LIX Legislatura - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 27 – 30 de septiembre de 2004.