



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES

REFORMA ELECTORAL DE 1993 Y SU EFECTO EN LA NUEVA
RELACIÓN ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL
LEGISLATIVO: EL CASO DE LA LIX LEGISLATURA DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO
DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN DE 2005

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

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

PRESENTA:

GABRIEL MEDINA ORNELAS

ASESOR: LIC. CÉSAR PÉREZ TORRES

CIUDAD UNIVERSITARIA
2006





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*A María de Jesús Ornelas Marín, por haber sabido ser madre y padre a la vez,
y hacer de mí una buena persona.*

*A mi esposa, Benilde, por su amor y porque fue mi impulso primero y último
para realizar éste trabajo.*

AGRADECIMIENTOS

A mis hermanos, José Luis y Rosío por su gran cariño.

A mis sobrinos, Carmina, Eréndira y Luis Gabriel, confiando en que serán mejores que yo.

Al Sr. Wistano L. Orozco por tener el don de la palabra y decirme lo que necesitaba en el momento preciso.

A la Sra. Gloria Elena García, de quien he recibido importantes lecciones de vida.

A mis Cuñados: Moisés Ituriel, Wistano Luis y Juan Antonio.

A mis viejos amigos: Mario, Carlos y Leticia, por demostrarme que sí se puede.

A mis nuevos amigos; Alejandrina y Antonio, compañeros en esta aventura.

Al Lic. César Pérez, porque además de haber sido mi maestro, me dio la oportunidad de conocerlo como un ser humano excepcional.

A mis sinodales, Guillermina Baena, Javier Oliva, Ulises Corona Y Valeriano Ramírez.

Al personal Académico y Operativo del Centro de Educación Continua de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por saber hacer de éste Centro un lugar tan entrañable.

ÍNDICE

	Pág.
I. Introducción.	
.....	3
II. Antecedentes.	
.....	5
III. Reforma Electoral de 1993-1994 y sus consecuencias en las elecciones de 1994.	
.....	20
IV. La Reforma Electoral de 1996 y sus consecuencias para la composición de la legislaturas LVII, LVIII y LIX de la Cámara de Diputados.	
.....	34
V. Proceso de discusión y confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005.	
.....	53
Conclusiones.	65
Bibliografía.	72

I. Introducción

Desde su origen nuestro país se definió como una República Democrática, Federal y Representativa. Para poder gobernar el ejercicio del poder se dividió en tres instancias: el poder Ejecutivo, el poder Legislativo y el poder Judicial. Por definición ninguno de los poderes está por encima de los otros dos de acuerdo con nuestra Constitución.

Sin embargo, por la Ley misma y en la práctica, el Ejecutivo durante mucho tiempo se colocó por encima de los otros dos poderes. Por aquellos años se hablaba del presidencialismo mexicano, de los “poderes meta-constitucionales del presidente”, y al Ejecutivo se le llamaba “el gran legislador” (porque de éste surgían la mayor parte de las iniciativas de ley). Nadie ocupaba ningún cargo en el Judicial si no era con anuencia del Ejecutivo y también se le consideraba “el gran elector” (porque él era quien designaba a su sucesor). Es decir, no sucedía nada de trascendencia sin la participación y/o anuencia del todo poderoso “Señor Presidente”.

Benito Nacif, investigador de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), caracteriza al sistema político mexicano que había regido nuestro país hasta hace poco tiempo, como un sistema de partido hegemónico, en donde el Presidente de la República concentraba la mayor cantidad de poder posible y el Congreso estaba subordinado a sus iniciativas, lo que le brinda una enorme capacidad para realizar dirigir los cambios en política, legislación y rumbo en la administración del país. A este modelo le llama “El viejo modelo presidencialista”.

Pero, a través del tiempo se han sucedido una serie de reformas en materia electoral, que serán reseñadas a lo largo del presente trabajo, por lo que las cosas han cambiado y el sistema político mexicano se ha transformado y la, en otros tiempos, toda poderosa “Institución Presidencial”, está más acotada en sus funciones y atributos. En este proceso también se puede notar; que en cada uno de los Poderes de la Unión se observan transformaciones importantes y que muestran una marcada diferencia con los métodos anteriores; el Poder Legislativo es más independiente, no actúa por consigna, las decisiones que de ahí surgen son más transparentes y están sujetas al escrutinio popular; El Congreso de la Unión tiene una composición diversa, en donde por necesidad se da el diálogo y la negociación entre las distintas fuerzas políticas, representadas en su interior; y la presidencia de la república tiene funciones cada vez más claras. Ahora vemos como las coaliciones entre

el partido del presidente y los partidos de oposición se vuelven necesarias para aprobar los cambios legislativos.

Vale la pena destacar que, aún cuando en el papel nuestro país fue concebido para la coexistencia de estos tres poderes, y que han habido avances significativos en los últimos años para que el ideal aquel de que “el poder limite al poder”, y que podamos avanzar hacia la construcción de una verdadera República Democrática, Federal y Representativa, en la práctica ha sucedido que lejos de que laboren todos ellos en conjunto para alcanzar objetivos comunes, sobre todo entre el Ejecutivo y el Legislativo, ha sucedido que uno y otro han “jalado por su lado”, acusándose mutuamente de invadir sus ámbitos de competencia y de estarse bloqueando unos y otros.

La imagen de la Cámara de Diputados se ha deteriorado ante la opinión pública, y a los Diputados se les considera flojos e improductivos.

El propósito del presente trabajo es; por un lado, hacer un recorrido histórico del modo en como se ha transformado la legislación en lo que se refiere a la composición de nuestros órganos de gobierno, sobre todo la Cámara de Diputados; el modo en como históricamente se ha relacionado con el poder Ejecutivo; destacando las nuevas relaciones que ahora se presentan, entre estos dos poderes, a partir de las mencionadas reformas.

En el trabajo revisaremos el modo en funcionaba la Cámara de Diputados y como funciona ahora, poniendo especial atención en las iniciativas de Ley, de dónde surgen, como son abordadas por las comisiones, de que modo y en que cantidad son aprobadas.

Un caso en donde su pueden apreciar las características de esta nueva relación es el proceso a través del que fue aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal 2005. Sin embargo para poder alcanzar el del propósito de este trabajo es necesario revisa y analizar el modo en cómo, a consecuencia de las distintas reformas electorales en la historia de México, se han ido modificado las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y como esto ha influido de manera definitiva en los mecanismos para la toma de decisiones. Por lo mismo investigaremos particularmente el proceso para elaborar y aprobar el presupuesto del 2005 como un caso emblemático de las nuevas relaciones entre estos poderes.

Capítulo II

Antecedentes.

Ahora que cada vez más personas se interesan en el estudio de temas electorales y que abundan las publicaciones, es común leer libros en los que se extiende certificado de nacimiento al actual proceso democratizador por allá por la década de los setentas, época de la reforma echeverrista, o a los procesos electorales del 85 y el 88 y sus consecuentes reformas. Quizá tengan razón unos y otros; sin embargo, la historia política de México está plagada de ejemplos de reformas. Basta echar un vistazo a todas las leyes, decretos y reformas electorales aprobadas durante el pasado siglo;

"Es cierto, no todos los presidentes han promovido leyes electorales completas, pero ninguno, a partir de 1940, ha dejado de promover reformas y adiciones a las vigentes.

"Las leyes electorales que han estado vigentes en el presente siglo son:

1. Ley Electoral del 18 de diciembre de 1901, promulgada por Porfirio Díaz.
2. Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, de Francisco I. Madero, reformada en mayo de 1912 bajo el mandato del propio Madero.
3. Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, del 20 de septiembre de 1916, expedida por Venustiano Carranza.
4. Ley Electoral, del 6 de febrero de 1917, también de Venustiano Carranza y resultado del Congreso Constituyente que aprobó la nueva Constitución un día antes.
5. Ley para la Elección de Poderes Federales, del 2 de julio de 1918, bajo el mandato de Carranza, que posteriormente fue reformada por Adolfo de la Huerta (1920); Álvaro Obregón (1921); Pascual Ortiz Rubio (1931) y Manuel Ávila Camacho (1942 y 1942).
6. Ley Electoral Federal, del 7 de enero de 1946, de Manuel Ávila Camacho, reformada en 1949 por Miguel Alemán Valdés.
7. Ley Federal Electoral, del 4 de diciembre de 1951, de Miguel Alemán Valdés, reformada por Adolfo Ruiz Cortines (1954); Adolfo López Mateos (1963) y Gustavo Díaz Ordaz (1970).
8. Ley Federal Electoral, del 5 de enero de 1973, de Luis Echeverría Álvarez.
9. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, del 28 de diciembre de 1978, de José López Portillo, reformada y adicionada por el propio Portillo y por Miguel de la Madrid.

10. Código Federal Electoral, del 12 de febrero de 1987, de Miguel de la Madrid.”¹

Y aún debemos mencionar algunas otras, todas, sin duda alguna importantes para entender y valorar el significado de la composición política en aquel entonces de los poderes de la Unión y por ende las características que ahora han tomado. Valdría la pena abordar en este trabajo de manera completa todas y cada una de las leyes con sus implicaciones, no obstante, es necesario poner la visión en las reformas directamente relacionadas con la composición de uno de nuestros principales órganos de representación, como es la Cámara de Diputados.

Si algo queda claro al revisar las características de las reformas legales de más significado y trascendencia en el ámbito político mexicano, se puede observar que ha habido reformas importantes en toda época, el voto a la mujer, la reducción en las edades para votar y ser electo, modificaciones en la manera en cómo se integran las mesas receptoras del voto (casillas), etcétera. Sin embargo, al parecer, las reformas de más importancia y con mayores consecuencias políticas, han ido acompañadas por mecanismo para mejorar el modo en como somos representados en los organismos en donde se toman las decisiones. Es decir, no obstante que todas las reformas han tenido importancia, en las directamente relacionadas con nuestro poder legislativo permanente se advierte de manera clara una tendencia a una composición cada vez más plural y acorde con los valores democráticos.

Ahora bien el presente trabajo podría iniciar en la época de Francisco I. Madero. Recordemos que en México desde su nacimiento como nación no existieron restricciones de condición social, política o cultural (salvo la de la mujer) para el ejercicio del voto y que también desde esa época se ha garantizado el secreto del mismo y no ha habido otras restricciones de tipo económico, cultural o de clase, para la participación política. Pero no es sino hasta la ley electoral de Madero, que el término “partido”, que antes se refería exclusivamente a una demarcación territorial, en ese momento ya se refiere a una preferencia (como las elecciones eran indirectas, cada región elegía electores que tendrían que tomar partido por uno u otro candidato, de ahí el nombre).

En la ley electoral de Francisco I. Madero de diciembre de 1911 y con la reforma de mayo de 1912, los partidos políticos ya son concebidos como ahora los conocemos. Es decir; la ley por primera vez en la historia del país, otorga a los partidos la condición de sujetos de derecho, con personalidad jurídica, derechos y obligaciones; establece requisitos para su creación, entre ellos, la realización de asambleas constitutivas; así como la forma de organización interna; los obliga a elaborar documentos básicos como su plataforma ideológica y política; y por último señala los mecanismos de representación en los órganos electorales.

¹GALARAZA, Gerardo, "Cada presidente llega con su nueva ley electoral, siempre la "más avanzada y democrática" en Proceso, 9 de enero de 1989.

Con las siguientes reforma electoral, la de 1916, se creaban métodos de integración de mesas receptoras de votación más claros (aunque todavía con algunas cuestiones que se dejaban sin definir); mecanismos de calificación transparentes; y se garantizaba ya el secreto del voto, y aun cuando los ciudadanos ya votaban por electores reconocidos como miembros de uno u otro partido, entre otros muchos avances, las Leyes electorales carecían de mecanismos que facilitaran la inserción de nuevos actores políticos, además se seguía votando por electores quienes a nombre de los ciudadanos en general y ante otras instancias ejercían de manera colectiva el derecho al voto.

Ante la falta de claridad en las leyes electorales, y un organismo que centralizara y unificara los criterios de en cuanto a recepción, emisión y conteo de los votos durante la jornada electoral, se daban facilidades para que caciques locales acumularan poder y manipularan los resultados electorales. Si algo caracterizaba a estas elecciones eran su terrible inequidad, a demás de quejas y suspicacias de los distintos actores.

Con las legislaciones posteriores (la Ley Electoral de 6 de febrero de 1917 de Venustiano, la Ley para la Elección de Poderes Federales de 2 de julio del 8 y las reformas del mismo Carranza, de Adolfo de la Huerta; de Álvaro Obregón; de Pascual Ortiz Rubio; de Manuel Ávila Camacho; y la Ley Electoral Federal de Manuel Ávila Camacho, reformada en 1949 por Miguel Alemán Valdés) ya se podría hablar de instancias e instituciones que reconocían a los partidos y de elecciones directas, en donde los electores votaban de manera directa por partidos y candidatos, ya existía toda una gama de opciones políticas, sin embargo, aún no existían partidos de oposición que pudiesen siquiera incomodar al partido oficial y aun cuando ya se notaba su presencia, los votos no les alcanzaban para ocupar cargos de elección popular o, cuando los ocupaban, su presencia era más bien simbólica y pese a que ya fueran diputados, se les integraba a comisiones con cargos sin importancia o su voto en estas instancias no significaba ninguna diferencia.

No es sino hasta el 22 de septiembre de 1963 con las reformas a la Ley Federal Electoral, del presidente Adolfo López Mateos, en donde por primera vez se promueven reformas tendientes a mejorar el modo en como son representados los partidos políticos en la Cámara de Diputados. Los artículos constitucionales que se modificaron fueron el 54 y el 63, en ellos se introduce una figura novedosa en el sistema político mexicano, los Diputados de Partido y, también, se señalan las obligaciones de los candidatos que obtuvieron el número de votos suficiente para obtener un cargo de elección popular, de entre ellas la de acudir a cumplir puntualmente con las obligaciones del cargo.

Justamente en el artículo 54 es en donde se introduce esta figura de los diputados de partido, ellos participan en las elecciones representando, no a un partido político en un distrito electoral en particular, sino simplemente representando al partido en las elecciones en general y serían distribuidos atendiendo a la cantidad

de votos obtenidos por sus partidos en las elecciones a nivel nacional, por supuesto sólo en las elecciones de diputados. La ley establece que un diputado de partido tendría el mismo peso específico, es decir, capacidad de decisión, importancia y validez su voto ante la Cámara, que un diputado electo por el principio de mayoría relativa.

Las reformas de 1963 establecían que la elección de diputados se haría de forma directa y estaría, además, integrada por los diputados de partido, la asignación de estos diputados de haría de la siguiente forma: cada partido político nacional que obtuviera el 2.5% de la votación total del país en la elección respectiva, tendría derecho a que se le acreditaran cinco diputados, y uno más hasta veinte como máximo, por cada 0.5% más de los votos emitidos a su favor.

Si el partido lograba la mayoría en 20 o más distritos electorales, no tendría derecho a que le fueran reconocidos diputados de partido, pero si triunfaba en un número menor, siempre que hubiera obtenido el 2.5% establecido como base, tendría derecho a que le fueran acreditados hasta 20 diputados, sumando los electos directamente y los que hubiera ganado en razón de dicho porcentaje.²

Dicha reforma establece también una serie de prerrogativas y obligaciones para los partidos políticos de entre ellas; la exención de impuestos en los contratos de compra-venta de inmuebles, en rifas y sorteos, impuesto sobre la renta, sobre publicaciones relacionadas con labores de difusión propias del partido y por el uso de equipos y medios audiovisuales con el mismo propósito. De entre las obligaciones destaca el compromiso de de los candidatos a presentarse a cumplir con los cargos obtenidos a través de las urnas en tiempo y forma definidos por la ley, y de no hacerlo, serían sancionados. Las sanciones alcanzaban a diputados y senadores, pero no sólo a ellos, los partidos políticos que los postularon también estaban incluidos.³

“Artículo 63, incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a la sanción que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo, también incurrirán en responsabilidad los partidos políticos nacionales que habiendo postulado sus candidatos en una elección para para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultasen electos no se presenten a desempeñar sus funciones.”⁴

La reforma constitucional de 1963, por supuesto, dio origen a reformas y adiciones en la Ley Electoral Federal, de entre ellas y relacionadas con el artículo 63 vale citar los artículos:

² Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1963.

³ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1963.

⁴ GARCIA, Orozco Antonio, *Legislación Electoral Mexicana 1812 1988*, tercera edición, ADEO- Editores, 1989, p. 278.

“Artículo 197.- se impondrá la suspensión de sus derechos políticos, hasta por seis años, a quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la cámara respectiva, a desempeñar a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución Política de la República.

“Artículo 198.- La Secretaría de Gobernación cancelará temporal o definitivamente, previa garantía de audiencia, el registro de los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos a una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resulten electos no se presenten a desempeñar su encargo. Esta sanción se aplicará independiente mente de la señalada en el Artículo anterior.”⁵

Pero bueno, ¿qué son los diputados de partido? O más bien ¿a qué se le llamó diputados de partido? La iniciativa de ley que dio origen a los diputados de partido reconoce de manera clara que el acceso a las cámaras no ha sido sencillo para las diversas fuerzas y aún cuando los partidos políticos ganaban en presencia y participación en la sociedad, este hecho no se veía reflejado en los foros de participación para la creación de políticas públicas, por lo mismo, ciertas demandas sociales no eran encausadas de manera “correcta” o institucional. Los diputados de partido surgen de la necesidad de dar voz y voto en el congreso todas estas expresiones.

En la iniciativa misma se señalaba que “...es evidente el hecho de que diversos partidos políticos no habían encontrado fácil acceso al Congreso de la Unión. ‘De ahí que con frecuencia criticaran, la propia iniciativa, al sistema político mexicano por su falta de flexibilidad. Para consolidar la estabilidad política, el presidente consideró importante canalizar las fuerzas cívicas, y, en particular, las minorías agrupadas en partidos políticos para que, actuando orgánicamente y no en forma dispersa o anárquica, pudieran proyectarse en la vida pública del país.’”⁶

La iniciativa que reformó la ley electoral de 1963 reconoce la existencia de inconformidades sociales, y la necesidad de darles cauce a través de mecanismo institucionales, al consentir el acceso de los partidos minoritarios a la cámara de diputados se envía un doble mensaje a la sociedad, por una parte, la clase gobernante dice -los vemos y los escuchamos y tan lo hacemos que sus representantes están aquí, gobernando con nosotros-, luego entonces no hacen falta las movilizaciones sociales pues sus demandas son atendidas por vías institucionales.

Por otra parte, al facilitar el acceso de partidos políticos a las más altas tribunas nacionales, obligaba a los mismos a hacer una labor política más demandante en tiempo, recursos y personas. Los cuadros principales de los partidos, sus

⁵ GARCIA, Orozco. Op. Cit.. p. 296.

⁶ OROZCO Gómez, Daniel, El Derecho Electoral Mexicano, México, 1993. Edit. Porrúa, 1993 p.21.

dirigentes y militancia en general se ocuparán de cosas relacionadas con el fenómeno electoral con lo que disminuiría su presencia dentro de los movimientos sociales.

Otro hecho significativo de la misma reforma es que, se aseguraba que todos los Diputados de los partidos estuvieran presentes en sus cargos al ser electos, en los tiempos que la propia Constitución señalaba para ello, y establecía sanciones para quienes dejaran de acudir, sin causa justificada, al mandato de las urnas. Las sanciones eran tanto para el diputado electo, como para el partido que lo postulaba. Vale mencionar que esta última reforma tenía dedicatoria especial para el PAN, que en las elecciones de 1958 impugnó los resultados electorales e intentó boicotear las elecciones llamando a sus diputados electos a no presentarse a la toma de posesión del cargo (de seis diputados electos por parte del PAN, pero sólo dos acudieron al llamado del partido).

Es claro que el objetivo de la reforma que ahora nos ocupa era generar confianza y, con la presencia de la oposición, legitimidad, primero en los procesos electorales y, después, en la composición y funcionamiento, sobre todo, de la Cámara de Diputados. El que no se propusiera un sistema de representación proporcional plena, como ya existía en algunos lugares del mundo, aún cuando ya se mencionara como algo inapropiado o en discordancia con la realidad política nacional, deja constancia de ello.

Lo cierto es que; la necesidad de encauzar demandas sociales por vías institucionales; la urgencia por constituir autoridades legítimas, representativas y respaldadas por elecciones creíbles, con la participación y convalidación de la oposición; y con votaciones copiosas, además del deseo de dar una imagen democrática a nivel internacional, fueron la verdadera motivación de las reformas ahora comentadas.

“Las reformas electorales del 63 lograron los efectos deseados, la derecha quedó impedida de boicotear las elecciones, al tiempo que al abrirse cauces democráticos a la sociedad en su conjunto, se evitaban presiones de la misma derecha para reprimir toda manifestación nacionalista de izquierda o no, la reforma no solamente abrió espacios que evitarán salidas violentas a la inconformidad de algunos grupos; también tuvo por consecuencia la desintegración del Movimiento de Liberación Nacional a raíz de algunos de sus integrantes se acogieron a la nueva reforma electoral, tales como el Partido Popular de Vicente Lombardo.”⁷

El movimiento estudiantil de 1968 es señalado por muchos como un parte aguas en la historia política del país, y así lo creemos, pero también tenemos que recordar que la sociedad mexicana en general se estaba transformando a pasos agigantados, el país entero se estaba transformando. El crecimiento de las clases

⁷ LUJAMBIO, Alonso y MARVAN Laborde, Ignacio “La formación de un sistema electoral ‘netamente mexicano’. La reforma de los Diputados de partido 1962-1963”. En Revista Diálogo y Debate de Cultura política México, abril-junio, 1997. Nuevo Horizonte Editores No. 1. P.60-61.

media urbanas en nuestro país, demandantes de servicios, mejoras económicas y espacios para la participación política es un hecho que se evidencia con la aparición de movimientos sociales.

Estos nuevos movimientos sociales, que aparecen en la escena política mexicana, ahora eran más beligerantes y estaban en clara confrontación con el Estado, como la guerrilla en Guerrero o el movimiento estudiantil del 68. Estos movimientos sociales, inclusive los de años anteriores o posteriores (pensamos en los ferrocarrileros, el movimiento médico, o el magisterial de los 70 tas, todos ellos con finales no muy gratos), dejaron constancia de una sociedad en constante transformación, de una sociedad demandante e insatisfecha. El que, algunas de estas luchas, se radicalizaran y respondieran con las armas, nos muestra que, ante la falta de mecanismos institucionales de respuesta efectiva a demandas, y la falta de instancias de dialogo, Dejaron claro que era necesaria una reforma profunda que diera cabida a todos estos actores sociales.

“...Para entonces, diferentes sectores de la sociedad -muchos de ellos alentados por la retórica echeverrista- pugnaban por participar políticamente a través de organizaciones no oficiales. Una de las características del sexenio, es que fueron apareciendo diversos movimientos que trataban de presentarse como una opción política distinta a la que representaba históricamente la del propio Estado. Entre 1971 y 1974 la disidencia sindical tomó fuerza entre los electricistas, los maestros, los ferrocarrileros y los petroleros, pero también en un sinnúmero de sindicatos de empresa. A la vez, aparecieron organizaciones formales, tales como el Frente Auténtico del Trabajo y la Unidad Obrera Independiente. Por lo general, se luchaba por mejores condiciones económicas, pero también, cada vez más, por impulsar la democratización del sindicalismo oficial. ...”⁸

En este proceso también influyeron las fuertes críticas en contra del ejecutivo del sector empresarial, en parte después del secuestro y asesinato de un empresario regiomontano, pero más bien por la ausencia de una línea clara en política económica y un discurso retórico de izquierda del mismo Presidente. Todo lo anterior ponen de nuevo en alerta al gobierno y le hacen ver la necesidad de brindar espacios para la expresión institucionalizada de las inconformidades.

La percepción de la necesidad de cambios es anterior al mismo Luís Echeverría, incluso la Ley Electoral en esta época experimentó dos transformaciones una en 1970 (con Gustavo Díaz Ordaz) y en 1973 (con Luís Echeverría Álvarez a la cabeza).

Con la reforma del 70; se amplían las posibilidades de participación de un sector anteriormente relegado de la política, los jóvenes, se reduce la edad para la obtención de la ciudadanía y, por lo mismo, para el ejercicio de los derechos políticos de 21 años a 18; el requisito para que un candidato a diputado pudiese

⁸ Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, S/D. http://www.cddhcu.gob.mx/museo/s_nues10.htm .

ser elegible cambio de 25 a 21 años y el requisito en la edad de los Senadores, ahora era de 30 años, en lugar de los 35 que se solicitaban anteriormente.

En el año de 1972, Luís Echeverría introduce cambios en la legislación electoral; disminuye la cantidad de probables electores para la obtención de diputaciones (antes era un diputado por cada 250 mil personas, con la reforma, fue un diputado por cada 150 mil); amplía la cantidad de diputados de oposición modificando el porcentaje para acreditarlos.

En la ley electoral de 1963 el requisito para participar en la repartición de diputados de partido era el 2.5 %, ahora solo se pedía que obtuviesen el 1.5 % de la votación; además, se aumentó el número de Diputados asignados por este principio de 20 a 25. Con las adiciones a la Ley Electoral Federal es fácil notar que se iba avanzando hacia un sistema de representación en donde no sólo las mayorías tenían presencia, sino también las minorías, en proporción a los votos obtenidos en las elecciones.

Con la reforma legal en materia electoral de 1970, con sus posteriores modificaciones y adiciones de 1973 se va perfilando ya una tendencia que se observa desde 1963 hacia una mayor invención de los Diputados de partido en la Cámara de Diputados.

El siguiente paso hacia la integración de órganos de gobierno representativos lo da López Portillo, en 1977, con la Ley Federal de Organizaciones Políticas Procesos Electorales (LFOPPE). "La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales simplifica los requisitos para la construcción de un partido político, amplía sus prerrogativas, introduce la modalidad del registro condicionado al resultado de las elecciones, incorpora la figura de las asociaciones políticas nacionales, amplía las funciones de los órganos electorales y fija nuevos mecanismos para la organización e integración de lo contencioso electoral."⁹

El gobierno de José López Portillo fue el principal impulsor de la reforma política. El objetivo de está era abrir el abanico de posibilidades de participación a todos los grupos y organismos opositores, pero en tal forma que el sistema, manejado por el Partido Revolucionario Institucional, conservara el poder y el control. El autor de la reforma fue el Secretario de Gobernación de aquellos días, el licenciado Jesús Reyes Heróles, quien había dejado el cargo de la Presidencia del PRI, para convertirse en Secretario de Gobernación y, desde esta tribuna, se transformó en el principal autor de la llamada "apertura democrática" que dio origen a la reforma político electoral de 1977.

Con las modificaciones a la legislación electoral por fin se crea un sistema representativo mixto para la cámara de diputados, ahora existen dos tipos de diputados; los de mayoría simple (300), electos de manera directa y que ganaron las elecciones en sus correspondientes distritos; y los de representación

⁹KRIEGER, Emilio, "El proceso Electoral de 1988, un testimonio", en Estudios Políticos, México 1989, enero-abril, FCPyS.

proporcional (100), es decir, diputados de partido que, aún cuando su partido no obtuviese los votos suficientes a nivel distrital como para ganar una curul, les son asignados diputados a nivel regional, atendiendo al porcentaje de que obtuvieron en la elección inmediata anterior, siempre y cuando obtuviesen el 1.5% de la votación nacional.

Para la asignación de diputados el país se divide de dos formas; por una parte se crean 300 circunscripciones llamadas uninominales o distritales, ahí es donde se eligen los diputados de mayoría relativa y en donde los electores votan de manera directa por el candidato de su elección; también el país es dividido en cinco regiones o circunscripciones plurinominales, en ellas los partidos inscribían a sus candidatos en listas regionales, para elegir 100 diputados y, dependiendo de la cantidad de votos recibidos en su favor, les eran asignados representantes ante la Cámara de Diputados.

Para ser más claros, la LFOPPE crea un nuevo tipo de Diputados, electos por el principio de representación proporcional. Las modificaciones a los artículos 52, 53 y 54 Constitucionales establecían que el ingreso de estos diputados a la contienda electoral y posteriormente a la Cámara sería mediante la creación de cinco circunscripciones llamadas plurinominales, por cada circunscripción se publicarían listas regionales de candidatos. Y, finalmente, se acuerda que tendrían derecho a participar en la asignación de los diputados electos por este principio, aquellos partidos que no hubieran obtenido más de 60 constancias de mayoría, y que alcanzaran por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales de las cinco circunscripciones.¹⁰

La LFOPPE transforma las elecciones en escenarios modernos, en los que se fomenta la participación política de diferentes partidos, se abren espacios a distintas formas de expresión y se enriquece la vida política nacional, es, sin duda alguna, una legislación progresista, con grandes y significativos avances con respecto a legislaciones anteriores, pero también con grandes olvidos y con mecanismos de control que aún permitían al gobierno mantenerse a la zaga sobre el fenómeno electoral con todo lo que ello representa.

No obstante todo lo anterior, la reforma era parcial e incompleta; la ley facilitaba la participación de los partidos, inclusive de aquellos que en años anteriores se vieron condenados a la clandestinidad; pero, se aseguraba de mantenerse al frente de todas las partes del proceso electoral; el gobierno mantenía a sus representantes ante la Comisión Federal Electoral (CFE), máximo organismo, encargado de organizar, realizar y calificar las elecciones a nivel federal, y esta presencia le permitía decidir el rumbo de las mismas independientemente de la intervención de otras fuerzas, con lo que garantizaba la futura integración de las instituciones de gobierno.

¹⁰ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977.

La LFOPPE reguló la realización de varios procesos electorales federales (1979, 1982 y 1985), e inclusive, si revisáramos su tiempo de vigencia, nos daríamos cuenta que ha sido una de las leyes electorales más longevas en la reciente historia política de nuestro país. Sin embargo, a lo largo de su vida útil, al sancionar varios procesos electorales, fue acumulando observaciones y críticas por parte de distintos actores en cuanto a faltas, fallas e inconsistencias.

De entre las observaciones cabe mencionar la serie de irregularidades en la realización de elecciones locales (Juchitan, San Luis Potosí y Chihuahua). Cuyas legislaciones ya estaban acorde con la Ley federal, el punto culminante de ellas fueron las elecciones de en Chihuahua en 1986, en donde por cierto Manuel Bartlett reconoció el famoso “fraude patriótico” y es que la LFOPPE no contemplaba mecanismos para que los partidos políticos pudieran defender legalmente sus triunfos electorales y obligaba a movilizaciones o negociaciones que vulneraban la legalidad; la misma LFOPPE, por omisión, provocó reclamos de distintos partidos políticos relacionado con equidad en las elecciones.

Lo anteriormente descrito dio como resultado el proceso para la reforma electoral, al que se le asignó el nombre de “renovación política nacional”, e inicio con audiencias públicas convocadas por el representante del ejecutivo, en ellas se invitaba a que todos los partidos políticos nacionales, a las organizaciones políticas nacionales, a las instituciones académicas y a la sociedad en general a presenten propuestas para modificar el marco legal electoral.

Se llevaron a cabo varias audiencias y todos los partidos presentaron propuesta, pero, finalmente el Presidente de la República fue quien envió a la LIII Legislatura una iniciativa de reforma constitucional en la materia, que no reflejó mucho la participación de los partidos políticos y ciudadanos en el proceso. Dicha iniciativa propició la creación de un nuevo Código Federal Electoral.

Las reformas fueron aprobadas el 27 y 28 de noviembre de 1986 por el pleno de la Cámara y, casi inmediatamente después fue aprobada prácticamente sin discusión por el Senado de la República y ya con la participación de las legislaturas de los estados, la reforma fue publicada el 15 de diciembre en el Diario Oficial de la Federación. Vale la pena mencionar que todos los órganos de gobierno estaban dominados por lo que en aquel entonces se llamaba la aplanadora priísta, por lo que bastaba con la voluntad del Presidente para que las reformas fueran aprobadas. La mayoría de Diputados que la aprobaron pertenecían al Partido Revolucionario Institucional. Los artículos que se reformaron fueron el 52, 53 y 54, además del 60 y 77.

Con las modificaciones de los artículos 52 al 54 se le da una nueva integración a la Cámara de Diputados, "se mantiene el sistema mixto con dominante mayoritario, pero aumenta el número de los diputados plurinominales, la relación entre los diputados de mayoría relativa y de representación proporcional tiende a

acercarse. Antes era de 300 y 100, y con la reforma fueron 300 y 200, respectivamente".¹¹

Las reformas de 1986 permitieron a todos los partidos participar en el reparto de las diputaciones de representación proporcional siempre y cuando obtuvieran el 1.5% de la votación total nacional. La ley establecía, también, que el partido mayoritario nunca podría alcanzar más del 70% de los diputados y no tendrá menos del 50% más uno. Los diputados de representación proporcional se asignarán atendiendo a los porcentajes de votos obtenidos en las elecciones nacionales.¹²

La reforma favorece en mayor medida al partido oficial, lo que anteriormente era un derecho exclusivo de las minorías, con la reforma se transforma, también, en una prerrogativa de la mayoría, de tal suerte que esta última participa en la repartición de curules de representación proporcional hasta lograr obtener, de ser necesario, el 50% más uno del monto total de diputados en la cámara. "Pese a que el principal propósito de la reforma era brindarles más espacios para la participación política de los grupos parlamentarios minoritarios. La nueva legislación tiende a favorecer a los partidos menores en relación (léase en perjuicio) a los partidos medianos, y al partido mayoritario, que en todos los casos se beneficia por la sobre representación".¹³

Con el artículo 56 se modifica la Cámara de Senadores. Aunque ésta se seguirá integrando por dos Senadores por Estado y dos por el Distrito Federal, todos electos bajo el principio de mayoría, ahora se renovará por mitad cada tres años con lo que se pretendía que el senado diera continuidad a los trabajos de la cámara, con senadores ocupados por, y enterados de los temas tratados en la anterior legislatura.¹⁴

El artículo 60, que también se modifica, es el que le da validez oficial a la auto calificación, ésta última se mantiene, aunque ahora, en la Cámara de Diputados, todos sus miembros participan en la calificación (antes se integraba un Colegio Electoral con 100 presuntos diputados, 60 de mayoría simple y 40 de representación proporcional atendiendo los porcentajes de votación obtenidos).¹⁵

Con las reformas al artículo 60 también se separa la Suprema Corte de Justicia de los asuntos electorales. Se crea un Tribunal encargado de atender los recursos de queja. A las resoluciones de Tribunal se les da el carácter de obligatorias y sólo podrían modificar por los Colegios Electorales de cada Cámara.

¹¹WOLDENBERG, José, "La reforma electoral de 1988". En PEREZ, Germán (Compilador), 17 ángulos de un sexenio, México 1987, Plaza y Valdés, Pág. 283.

¹²ob.cit. p. 240.

¹³SANCEZ C., Rosa Martha, "El Código Federal Electoral y su aplicación práctica en el proceso electoral de 1988", en Varios autores. Las elecciones federales de 1988 en México, México, 1988. FCPyS, (Colección Procesos Electorales, tomo IV).

¹⁴WOLDENBERG, Ob.cit. p. 240.

¹⁵Ob.cit. , p. 243.

El artículo 77, otro de los modificados, establece que "en el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertos por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva..."; "...con ello se acaba con los suplentes de diputados de representación proporcional y se asume el criterio de correr la lista en caso de vacantes".¹⁶

Esta reforma aprobada fue puesta en práctica en la elección federal de 1988, justo ahí es en donde se aprecian los alcances de la misma, primero porque las elecciones del 88 fueron calificadas como las más vigiladas, competidas y discutidas en la historia de México, hasta ese momento.

Las consecuencias de la Reforma Electoral de 1986, se pueden apreciar a primera vista en la composición de la Cámara de Diputados, que cambio radicalmente; "La LVI legislatura quedó integrada de la siguiente manera: PRI 262 Diputados; PAN, 101 diputados; PMS, (que en mayo de 1989 se convirtió en el PRD); 22 diputados, PPS; PARM, 30 diputados; y PFCRN, 36 diputados."¹⁷ El legislativo se transformo en un factor real de poder, con muchos límites si lo comparamos con lo que ahora sucede, pero comparado con lo que sucedió anteriormente, con muchas más facultades e inclusive con la capacidad para obligar al ejecutivo a dialogar y negociar para poder sacar adelante sus iniciativas de Ley y de gobierno.

Sin embargo, si consideramos que la ley electoral del 86-87 es una ley hecha pensando en procesos electorales poco competidos, que pretendía diversificar la oferta política para acercar a las personas que tradicionalmente no acudían a las urnas, sin que este hecho pusiera en riesgo al sistema político mexicano, pues apostaban, en primera instancia a la fragmentación de voto, y a mostrar una apertura política que, aún cuando era real, respondía más bien a la necesidad de otorgar concesiones políticas a cambio de demandas sociales emanadas de los movimientos surgidos a partir de los sismos de 1985, el movimiento estudiantil de 1985 y 1986, además del surgimiento de nuevas opciones políticas.

Para las elecciones de 1988 ya se contaba con una amplia oferta electoral (por primera vez en la historia política de México todo el espectro político de la época estaba representado por los partidos; PAN, PRI, PPS, PARM, PDM, PMS, PFCRN y PRT, el Código del 87 lo permitía, con una gama de posibilidades para ejercer el voto y, sobre todo, con un enorme potencial de votantes. El escenario estaba preparado para un proceso tranquilo y legitimador, con altos márgenes de participación y solamente en espera de una victoria aplastante a favor del priísmo, pero se sucedieron una serie de acontecimientos que provocaron un desarrollo diferente.

¹⁶Ob.cit. , p. 243.

¹⁷ Cámara de Diputados, "De la reforma de 1986 a la modernización del proceso electoral" en http://camaradediputados.gob.mx/museos/s_nues12.htm

Durante el desarrollo de las elecciones se presentaron una serie de irregularidades que se fueron documentando a lo largo de la jornada, acarreo de votantes, el “ratón loco”, “operación tamal”, compra de votantes, en fin, una serie de irregularidades bien conocidas como practicas continuas del régimen priísta. Pero al parecer ninguna de éstas tácticas fue suficiente para modificar del todo las tendencias electorales, pues unas cuantas horas antes de que se iniciara el conteo distrital de los votos, comenzaron a circular en Internet resultados electorales, finalmente el sistema creado para el conteo de los votos dejó de funcionar, no sin dejar la impresión de que los datos de los resultados habían sido previamente cargados.

De todo lo anterior se desprende que una de las principales consecuencias de esta la reforma de 1988 se viera, sobre todo, en lo referente a la elección presidencial, de esta elección podríamos decir que, no sólo por las modificaciones en la legalidad electoral, sino mas bien por el desarrollo y resultados del mismo, el candidato oficial priísta Carlos Salinas de Gortari, fue electo Presidente de la República, pero pese a haber obtenido su constancia de mayoría y ganar en todas las impugnaciones y procesos legales en su contra, no consiguió generar ni la legitimidad ni la credibilidad del pueblo en general, “el manejo de que objeto los resultados electorales no solo ha despojado a las elecciones de su potencial legitimador, sino que ha hecho del futuro presidente el mandatario más deslegitimado de los últimos 50 años”.¹⁸

En días posteriores, con el repudio de los partidos de la coalición y con el apoyo del PAN, fueron quemadas todos los materiales electorales; Actas de escrutinio y computo y boletas, entre otros, con lo que cualquier evidencia del fraude electoral desapareció, pero no desapareció en la conciencia del pueblo de México la impresión de haber sido engañados en las elecciones de 1988.

El mismo día de la toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari reconoció que existían fallas en la legislación electoral y que ante lo discutido de las elecciones del 88 era necesaria una nueva revisión a la legislación electoral.

“Reconozcamos que hemos vivido una intensa contienda electoral, que representó una nueva experiencia para todos, muestra de que mucho hemos avanzado en nuestra convivencia plural, y también de que hay mucho por actualizar y perfeccionar en nuestra vida política.

...”Avanzaremos. Para ello y para fortalecer la transparencia electoral convoco a la revisión del Código vigente. Estoy decidido a sacar adelante una reforma democrática. He invitado a los partidos políticos al diálogo. Aquí ratifico mi invitación. Sé que es un asunto que interesa a todas las fuerzas políticas del país, a todos nos corresponde y concierne. Trabajemos juntos en esa tarea. La

¹⁸ Peschard, Jacqueline. “Las elecciones de 1988 en 1988: Balance y desafíos”. En Córdova, Arnaldo. Ciencia política, democracia y elecciones. , México 1989, UNAM. P.19.

profundidad y el ritmo de la reforma serán consecuencia del grado de consenso que las distintas fuerzas políticas logremos construir.”¹⁹

Para 1989 la Presidencia de la República propuso nuevas consultas con el propósito de modificar el CFE. La consulta se realizó entre los meses de febrero y abril en la Comisión Federal Electoral. En Agosto de 1990 fue aprobado un nuevo Código, el Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales (COFIPE).

El COFIPE dio origen al Instituto Federal Electoral y lo definió “como un organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en el que se depositó la autoridad electoral y la responsabilidad de la función estatal de organizar las elecciones.” La misma Ley refundo el Registro Federal de Electores y creó el Tribunal Federal Electoral, además de un servicio civil de carrera encargado de la administración de los procesos electorales.

El COFIPE delegaba la función del Estado de organizar las elecciones en este organismo, cuyos principios rectores son la legalidad, imparcialidad, objetividad y certeza. Y hacía corresponsables al IFE, gobierno, partidos políticos y sociedad de esta función, integrándolos en los distintos organismos del mismo instituto y en las diferentes fases del proceso electoral.

En términos muy generales el Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales, (COFIPE) establecía entre otras cosas: a) el fin al corporativismo; b) Mayoría hasta 301 diputados en el caso que un partido acumule el 60 por ciento de la votación nacional; c). Sustitución de la Comisión Federal Electoral por un Consejo General del Instituto Federal Electoral, que seguiría siendo presidido por el titular de la Secretaría de Gobernación; d). Elección de Consejeros y Magistrados por la Cámara de Diputados y Senadores, nombramientos que podrán ser impugnables; e).- resultado inmediato de los comicios con apoyo de sistemas electrónicos; f). En los seis años anteriores a su nombramiento los consejeros no deben haber ocupado ningún cargo de elección popular; g).- El padrón electoral deberá ser sustituido por un Registro Nacional Ciudadano; h). Los partidos políticos podrán vigilar los procesos mediante una terminal de computadora instalada en sus sedes; i).- Se garantizará el respeto a los representantes de los partidos en las casillas y, como se expusiera en el “punto de acuerdo PRI - PAN ”, el diálogo, la concertación, la integración de estos órganos por ciudadanos con solvencia moral, la inclusión de las sanciones penales por fraudes electorales y la credencial de elector con fotografía, entre otras modalidades.

Otras modificaciones se sumarían a la ya reseñada lista de reformas electorales, pero a esta última, que dio origen al COFIPE, y sus posteriores modificaciones,

¹⁹ Salinas de Gortari, Carlos. Discurso de toma de posesión al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en <http://www.inep.org/content/view/3046/88/>.

podemos diferenciarla de las anteriores pues al revisar la historia de las mismas nos queda claro que la autoría de las reformas anteriores pertenecían al grupo gobernante, representado siempre de manera mayoritaria en el Congreso de la Unión y encabezado por el Jefe del Ejecutivo Federal, y no eran más que movimientos del poder político mismo intentando recomponerse y atender a problemas políticos, económicos o sociales de cada etapa, haciendo concesiones, pero calculando hasta donde podría hacerlas y las consecuencias de ellas.

CAPÍTULO III

Reforma Electoral de 1993-1994 y sus consecuencias en las elecciones de 1994

Para entender la reforma electoral de 1993 y 1994 es necesario remitirnos al proceso electoral de 1991, en el se elegirían la mitad de los Senadores y la Cámara de Diputados se renovarían en su totalidad. El saldo inmediato de dichas elecciones fue que: el PRI ocupara 31 de las 32 posiciones en disputa para el Senado de la República (el PAN obtuvo el primer senador en su historia). Por lo que toca a la elección de diputados el PRI obtuvo 290 diputados por el principio de mayoría relativa y 30 de representación proporcional, el PAN obtuvo 10 diputados de mayoría y 79 de representación proporcional. El PRD, que por primera vez participaba en unas elecciones ya como ahora lo conocemos, consiguió 41 diputados de representación proporcional. El resto de diputados se dividieron entre los otros partidos.

Resultados electorales 1991
(Cuadro 1)

Partido	Diputados votos	Dips.. % de V.	Dips. Abs.	Dips. %	Senadores votos	Senad. % de V.	Senad. Abs. **	Senad. %
PAN	4,042,316	16.82	89	17.80	4,100,287	16.87	1	3.12
PRI	14,051,349	58.47	320	64.00	14,256,447	58.66	31	96.88
PPS	411,848	1.71	12	2.40	97,780	0.40		
PARM	489,732	2.04	15	3.00	487,258	2.00		
PDM	248,431	1.03			276,661	1.14		
PRD	1,900,750	7.91	41	8.20	878,115	3.61		
PFCRN	990,440	4.12	23	4.60	1,202,425	4.95		
PRT	135,360	0.56			156,918	0.65		
PEM	329,714	1.37			326,251	1.34		
PT	258,595	1.08			258,510	1.06		
PPS-PRD					*1,109,450	4.56		
No reg.	13,897	0.06			14,284	0.06		
Anulados	1,160,050	4.83			1,138,260	4.68		
Total Vot.	24,032,482	100.00	500	100.00	24,302,646	100.00	32	100.00
Particip.%		66.02				66.76		
Lista N.	36,400,125				36,400,125			

Fuente: Instituto Federal Electoral.

*La coalición PPS-PRD presentó candidatos a senadores en 8 entidades (Chiapas, D. F., Guanajuato, México, Morelos, Puebla, Tamaulipas y Veracruz).

**Solamente se consideran los 32 senadores electos en 1991.

Lista N. es la Lista Nominal de electores con credencial para votar.

La evidente recuperación de PRI en 1991 con respecto a las elecciones de 1988, se explica por distintas causas de las que vale la pena destacar: una aparente estabilidad económica, buenos números macro-económicos, avances en la renegociación de la deuda externa, la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, así como importantes golpes publicitarios en los medios de comunicación, que entre otras cosas, generaron un sentimiento de estabilidad política y un sentido de bienestar y de bienandanza en la economía del país.

Pero la recuperación del PRI dejó entre ver algunas deficiencias del sistema electoral mexicano, de entre ellas se mencionaba que, "...la auto calificación era ya una figura severamente desprestigiada; la cláusula de gobernabilidad se revelaba como un mecanismo diseñado para garantizar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados a quien no la obtuviera en las urnas; la cerrazón del Senado a los partidos minoritarios resultaba cada vez más difícil de justificar apoyándose en un federalismo existente solo en el papel; la supuesta representación ciudadana en los consejos del IFE era fuertemente cuestionada...". Deficiencias que provocaron conflictos postelectorales en procesos locales y que terminaron en la pérdida para el PRI de dos gubernaturas, y protestas de los principales partidos de oposición PAN y PRD, que argumentaban que la legislación no propiciaba elecciones confiable y equitativas, convencieron al Gobierno de la necesidad de realizar cambios en el marco legal electoral.

Para el 1 de noviembre de 1992 se extendió una convocatoria a la sociedad mexicana en general y al Congreso de la Unión en particular para "iniciar un nuevo diálogo democrático con el propósito de avanzar en tres aspectos fundamentales: hacer transparente el origen del financiamiento de los partidos y poner límites a los costos de las campañas electorales, facilitar el acceso equitativo a los medios de comunicación y profundizar sobre los procedimientos electorales para garantizar la certeza en las elecciones." Ya inmersos en esta tarea, durante los meses de agosto y septiembre de 1993 se llevaron a cabo intensas negociaciones en la Cámara de Diputados, el resultado de ellas fue la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, de diversas reformas.

Los artículos de la ley que se modificaron fueron: el 41, 54, 56, 60, 63, 74 y el 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El COFIPE, como consecuencia de la reforma Constitucional, sufrió cambios y modificaciones a 252 de sus artículos.

Con las reformas de 1993 a la Constitución se establecía la obligación de clarificar el modo en como los partidos obtenían los recursos necesarios para realizar sus actividades. Anteriormente sólo se fiscalizaba el financiamiento público, con la reforma se contemplaban las aportaciones de militantes y simpatizantes a demás de rendimientos financieros, fideicomisos y autofinanciamiento. La ley También reglamentaban la posibilidad de auditar el modo en como se gastaba el dinero que le proporcionaba el Estado a los partidos, tanto en sus actividades ordinarias, como el que se utilizaría en todas las partes del proceso electoral.

Con la misma reforma, ahora la Constitución; ordenaba que las determinaciones del Tribunal Federal Electoral fueran definitivas e inatacables, lo que significaba, a demás de reivindicar una demanda recurrente de la oposición, un avance significativo, pues en las leyes anteriores, estas mismas resoluciones, aunque eran definitivas, podrían ser modificadas por el Congreso de la Unión.

La ley define una nueva composición para el Senado de la República (128 Senadores, cuatro por cada Estado y el Distrito Federal, tres de ellos representantes de mayoría y uno que representaría a la primera minoría). A través de la ley se crean medios de impugnación y el Tribunal Federal Electoral es nombrado la tribuna máxima, que resuelve en última instancia los diferendos en materia electoral.

Se establece que el colegio electoral que declarará la validez de las elecciones presidenciales, es la Cámara de Diputados, y que sus resoluciones son definitivas e inatacables.

Con las reformas también se inicia el proceso de democratización el Distrito Federal, entre otras cosas.

Una de las reformas más importantes de este paquete es la del artículo 54 constitucional, que a la letra quedo así: “Artículo 54.- La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

- I.
- II.

III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos bases anteriores, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

IV. En ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios;

V. El partido político que haya obtenido más del 60% de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el límite señalado en la fracción IV de este artículo;

VI. Ningún partido político que haya obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios; y

VII. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV, V y VI anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones V o VI, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas necesarias para estos efectos.”¹

Una de las implicaciones que se desprende de manera directa de las modificaciones al artículo 54 es, que ningún partido político pueda contar con más de 315 diputados asignados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional en conjunto (el tope anterior era de 350).

Vale la pena mencionar que para realizar una reforma constitucional es necesaria la participación de cuando menos las dos terceras partes del total de 500 Diputados, es decir 334. Por lo que las modificaciones a la norma, propiciarían que cuando menos 2 fuerzas políticas, con representación en la Cámara de Diputados, se vieran en la necesidad de dialogar, negociar y de llegar a acuerdos para poder realizar su labor legislativa, y esto no es poca cosa. Si hacemos historia para entender y dimensionar las implicaciones de esta reforma, nos daremos cuenta que, hasta antes de las modificaciones a la Constitución de las que aquí hablamos, el papel que había jugado el Congreso mexicano en su labor legislativa había sido muy limitado, al grado de que se le considerará una simple comparsa del Ejecutivo.

El hecho de que el Presidente de la República y la fracción mayoritaria en la Cámara de Diputados tuvieran un mismo origen de partido, no permitía un correcto funcionamiento de esta última, primero: porque existía un sistema de partidos hegemónico en el que no se necesitaba de la participación, ni de la aprobación de los demás partidos en su labor, y segundo: porque el partido mayoritario en la Cámara de Diputados y la de Senadores era el mismo al que pertenecía el presidente. Valiéndose de esta condición, durante muchos años “los presidentes en México han recurrido constantemente a la reforma constitucional para llevar adelante sus programas de gobierno...”, es decir, con el apoyo y complicidad del aparato legislativo, el Presidente de la República podía aprobar las leyes o programas necesarios para impulsar a su gobierno.

²⁰ Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre 1993

Iniciativas introducidas y aprobadas por la Cámara de Diputados
(1982-1994) (Cuadro 2)

LEGISLATURA								
FUENTE	1982-1985		1985-1988		1988-1991		1991-1994	
	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas
Ejecutivo	155	151	188	186	85	82	177	175
Cámara de diputados	197	13	352	37	209	49	132	34
Diputados del PRI	17	10	70	9	19	6	35	14
Oposición	180	3	282	26	190	43	97	20

Fuente: Nacif (1995) y cuadernos de apoyo a la LV legislatura (1995)

Con la reforma de 1993 se pone fin a la llamada “cláusula de gobernabilidad”. La cláusula de gobernabilidad fue creada durante la reforma electoral de 1987 y establecía que el partido que obtuviera el mayor número de votos, aún cuando estos no le alcanzaran el cincuenta por ciento de la votación nacional total en la Cámara de Diputados, le eran asignados tantos diputados como fueran necesarios para alcanzar la mayoría.

La disposición legal de que ningún partido pudiera obtener más de 315 Diputados electos por los dos principios y la desaparición de la cláusula o “Candado de Gobernabilidad” fue el resultado de cuestionamientos de los distintos partidos políticos y se realizó con el propósito de frenar la sobre representación en la Cámara de Diputados

Representación en la Cámara de Diputados.
Número y porcentaje de curules por partido. 1946-1979.
(Cuadro 3)

	1946	1949	1952	1955	1958	1961	1964	1967	1970	1973	1976	1979
PRI	141	142	151	153	153	172	175	177	178	189	195	296
%	95.9	96.6	93.8	94.4	94.4	96.6	83.3	83.5	83.6	81.8	82.3	74
PAN	4	4	5	6	6	5	20	20	20	25	20	43
%	2.7	2.7	3.1	3.7	3.7	2.8	9.5	9.4	9.4	10.8	8.4	10.8
PP-PPS	-	1	2	2	1	1	10	10	10	10	12	11
%	-	0.7	1.2	1.2	0.6	0.6	4.8	4.7	4.7	4.3	5.1	2.8
PARM	-	-	-	-	1	-	5	5	5	7	10	12
%	-	-	-	-	0.6	-	2.4	2.4	2.3	3	4.2	3
PCM-PSUM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18
%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.5
PDM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10
%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.5
PST	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10
%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.5
OTROS	2	-	3	1	1	-	-	-	-	-	-	-
%	1.4	-	1.9	0.6	0.6	-	-	-	-	-	-	-
OPOSICION	6	5	10	9	9	6	35	35	35	42	42	104
%	4.1	3.4	6.2	5.6	5.6	3.4	16.7	16.5	16.4	18.2	17.7	26
TOTAL	147	147	161	162	162	178	210	212	213	231	237	400

Fuente: Casar Ma. Amparo, El Congreso del 6 julio, en Salazar, Luis, et al, Elecciones y transición a la democracia en México, 1977 Cal y Arena. p. 135

Las reformas en la composición del Senado de la República, derivadas de la reforma al artículo 56 constitucional, fueron elaboradas pensando en brindar espacios de representación a las minorías, respondieron a la demanda de los partidos políticos de oposición y tenía que ver con la necesidad de que la pluralidad política, presente desde hacía ya algún tiempo en la Cámara de Diputados, se reflejara en la Cámara de Senadores, o sea en todo el Congreso de la Unión.

Muy poco tiempo después de la reforma de 1993 y, a pesar de que esta misma modificó de manera significativa el panorama electoral mexicano, nuestra legislación electoral nuevamente volvió a cambiar en marzo de 1994.

Las reformas de 1994 tuvieron que ver con fuertes críticas de la oposición por el papel que ocupaba el gobierno dentro del IFE. El Presidente de la República era el encargado de nombrar al Consejero Presidente de este Instituto y, el mismo, entregaba una lista de personas para que de entre ellas surgieran los Consejeros Magistrados. Con las modificaciones, la Ley, separaría al Presidente y a la Secretaría de Gobernación de su influencia en el nombramiento de autoridades

electorales y consejeros magistrados, a quienes, por cierto, se les llamaría ahora Consejeros Ciudadanos y su nombramiento pasaba a ser responsabilidad de la Cámara de Diputados, que proponía y aprobaba con mayoría.

Tanto en el consejo General del IFE, como en las Juntas Locales y Distritales, se estableció la participación igualitaria de los distintos partidos en todos los consejos del IFE, todos los miembros del consejo tenían derecho a voz, pero únicamente tenían derecho al voto los consejeros ciudadanos y el consejero que presidiera las reuniones.

La reforma electoral de 1994 fue importante porque separó al Ejecutivo de las Elecciones, las ciudadanizó y creó mecanismos para que los nombramientos de las principales autoridades electorales ocurrieran con la participación de todos los partidos políticos. También fue importante porque todos los partidos políticos, incluyendo una parte del PRD, participaron en su discusión y aprobación.

Las dos reformas, la de 1993 y la de 1994 fueron sometidas a la prueba de la aplicación a la realidad durante el proceso electoral del 21 de agosto de 1994. En estas elecciones se votarían los cargos de: Presidente de la República, se renovarían por completo la Cámara de Diputados (500) y una parte de los Senadores (96).

En el caso de los Senadores se elegirían 2 por cada Estado de la República, también 2 para el Distrito Federal, por el principio de primera mayoría y un Senador, igual para los Estados y el D.F., por el principio de primera minoría. Recordemos que, de acuerdo con la pasada legislación, aún continuaban en sus labores 32 senadores, que tenían únicamente 3 años en funciones y fueron electos para 6 años, por lo que la renovación de estos Senadores se llevaría a cabo hasta 1997, los senadores electos en este periodo durarían sólo 3 años en el cargo y el Senado de la República en pleno, se renovaría hasta las elecciones del 2000.

El resultado inmediato de las elecciones de 1994 fue el triunfo del candidato presidencial del PRI, Ernesto Zedillo Ponce de León quien obtuvo el 48.69% de la votación total nacional, el PAN obtuvo únicamente el 25.92 por ciento de los votos, en tanto que el PRD el 16.58; en las elecciones para Diputados el PRI obtuvo 48.58%, el PAN y el 48.71 y el PRD 16.58; para el Senado de la República, los principales partidos de oposición PAN y PRD obtuvieron el 25.92 y el 16.58 por ciento de los votos respectivamente, en tanto que el PRI recibió una votación del 48.71%.

Varios fueron los factores que incidieron en estos resultados y tienen que ver con los acontecimientos que se dieron en entorno a las elecciones de 1994: de entre ellos, la aparición del EZLN y del asesinato de uno de los candidatos a la presidencia, un clima de inseguridad generalizado e inestabilidad social que provocó en los electores la necesidad de buscar certidumbre a través de opciones

ya conocidas o seguras como el PRI y el PAN y no por el PRD a quien, por cierto, se le llegó a identificar con los Zapatistas de Chiapas.

Pero no todo en las elecciones fue negro, de hecho creemos que de estas elecciones se pueden destacar varios puntos positivos. De entre ellos:

Resultados Electorales 1994
(cuadro 4)

Partido	Presidente votos	Pres. %	Diputados votos	Dip. %	Senadores votos	Senad. %
PAN	9,146,841	25.92	8,664,384	24.98	8,805,038	24.94
PRI	17,181,651	48.69	16,851,082	48.58	17,195,536	48.71
PPS	166,594	0.47	231,162	0.67	215,673	0.61
PRD	5,852,134	16.58	5,590,391	16.12	5,759,949	16.32
PFCRN	297,901	0.84	379,960	1.09	400,019	1.13
PARM	192,795	0.55	285,526	0.82	269,735	0.76
PDM	97,935	0.28	148,279	0.43	120,419	0.34
PT	970,121	2.75	896,426	2.58	977,072	2.77
PVEM	327,313	0.93	470,951	1.36	438,941	1.24
No reg.	43,715	0.12	47,749	0.14	42,251	0.12
Nulos	1,008,291	2.86	1,121,006	3.23	1,078,198	3.05
Total Vot.	35,285,291	100.00	34,686,916	100.00	35,302,831	100.00
Particip.%		77.16		75.85		77.20
Lista N.	45,729,053		45,729,053		45,729,053	

Fuente: Instituto federal electoral
Lista N. es la lista Nominal de electores con credencial para votar.

Primero: en ninguna de las elecciones anteriores estuvieron involucradas tantas personas, en principio porque la puntual aplicación de la legislación electoral así lo requería. Participaron miles de personas en el proceso para la creación de un nuevo padrón electoral. Otros miles en la entrega de credenciales para votar con fotografía. Miles más en la conformación de las mesas directivas de casilla, además de los mismos funcionarios de casilla y a ellos les sumamos representantes de partidos políticos, observadores electorales y visitantes internacionales, a demás de los miembros de organizaciones políticas nacionales, todos ellos conformaron auténticos ejércitos de personas girando en torno al proceso electoral.

Segundo: las elecciones de 1994 estaban ligadas a las pasadas elecciones presidenciales de 1988. Las elecciones de 1988 sembraron dudas a cerca de sus resultados, pero también dejaron la certeza de que, a través de las elecciones, se podía derrotar al PRI, de hecho se pensaba que en 1994, como requisito indispensable para la culminación del proceso democrático en México, era necesario que el partido oficial perdiera la Presidencia de la República. Los avances de la oposición eran cada vez más claros, se ganaba cada vez más terreno en Estados y Municipios, se obtenían cada vez más espacios en los Congresos Federal y Locales, también en la composición de los cabildos, pero aún

se seguía pensando que el requisito indispensable para la culminación del proceso democrático, residía en el cambio de colores de la Presidencia de la República, incluso se llegó a decir que México sería verdaderamente democrático hasta que perdiera la elección Presidencial el PRI.

Tercero: fueron unas elecciones enteramente atípicas: que se realizaron después de dos reformas electorales consecutivas que implicaron la renovación de todos los órganos electorales 2 meses antes de las mismas; se creó un nuevo padrón electoral, que por cierto fue sometido a revisión y objeto de un debate entre representantes del Registro Federal de Electores y miembros representantes del PRD; a demás de un clima político enrarecido por acontecimientos políticos "...Varios factores convirtieron a 1994 en extraordinario, "a) la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, b) el distanciamiento de Manuel Camacho del Presidente Salinas debido al nombramiento de Luis D. Colosio como candidato del PRI; c) el nombramiento de Camacho como mediador con el EZLN, sin cargo oficial y sin remuneración, lo que alimentó el rumor de que se estaba a la espera de reemplazar en cualquier momento a Colosio; d) y finalmente el asesinato de Colosio..."

Cuarto: si algo estuvo presente en las reformas del 93-94, en la organización, en la realización y en los resultados del proceso electoral de 1994, fue la desconfianza "el proceso electoral federal de 1994 se planeó y concibió marcado por la desconfianza. Cada paso se discutió, observó y vigiló por los partidos políticos, que sugirieron cambios de última hora, a veces con tino y otras veces no. Ninguna reforma parecía suficiente para disipar la desconfianza."

Encuestas de opinión, medios de comunicación masiva más plurales, gran participación ciudadana, se sumaron como elementos nuevos al panorama político mexicano. La forma en como se estaba presentando el proceso electoral generó grandes expectativas en importantes sectores de la sociedad con respecto al resultado de las mismas. Pero los resultados fueron los que al final hablaron.

Tras las elecciones de 1994 la Cámara de Diputados quedó compuesta por: 300 representantes del PRI que con el 48.8% del total de votos en las elecciones alcanzó el 60% de los lugares; el PAN obtuvo 119 escaños, el 25.8 % de la votación le valió para obtener solo el 23 % de espacios; la relación de Curules , porcentaje de votación y representación en el congreso para el PRD quedó en 71 diputados, 16.7% de la votación con el 14.2 de representación; y el PT se quedó con 10 diputados, que representan el 2 por ciento del total de diputados, habiendo obtenido el 2.7% de la votación.

Como se puede apreciar, a pesar de las reformas electorales y los topes impuestos en el reparto de diputaciones y a pesar de las fórmulas de proporcionalidad impuestas por la legislación electorales el único partido que quedó sobre representado en más del 12% de la votación fue el PRI. En menor medida, el resto de los partidos tuvieron cierta subrepresentación

En el caso del Senado de la República, que sólo se modificó en un parte, la composición cambio pues, por primera vez por 32 miembros de partidos políticos de oposición, 24 del PAN y 8 del PRD pasaban a formar parte de él. Pero el verdadero peso de la oposición en la integración de la Cámara Alta se vería hasta las elecciones de 1997, cuando esta se modificaría en su totalidad.

Ahora bien, no obstante que los resultados electorales de 1994 están ligados a los acontecimientos sociales y políticos descritos anteriormente, y que estos acontecimientos enrarecieron el ambiente electoral del país: en los mismos resultados y en el modo en como quedo compuesta la Cámara de Diputados, vemos la expresión clara de la diversidad social mexicana. Los ciudadanos se pronunciaron a través de las urnas y dijeron que nuestro país no piensa de manera univoca y la inexistencia de mayorías aplastantes en el Congreso de la Unión deja evidencia de ello.

Al hacer una comparación entre estas dos más recientes Legislaturas de ese momento (la LV 1991-1994 y la LVI 1994-1997), lo que se aprecia es que: en la primera legislatura el PRI contaba con 320 representantes, o sea el 64% del total de Diputado, en cambio en la LVI sólo contaba con 300, es decir el 60%, lo que representaba la menor cantidad de lugares obtenidos en la Cámara en su historia. La ecuación es sencilla, entre menos Diputados menor capacidad de maniobra y más necesidad de acercarse a los otros partidos para discutir, acordar y aprobar reformas Constitucionales.

Además si tomamos en cuenta la cantidad de partidos que participaron en cada uno de los procesos electorales y el modo en como quedaron representados ante la Cámara de Diputados, nos damos cuenta que, las elecciones de 1994, dejaron una LVI legislatura enteramente distinta a la legislatura inmediata anterior, es decir la LV legislatura de la H. Cámara de Diputados y los números son claros, al apreciar los cuadros que aparecen inmediatamente después de este texto:

La primera diferencia que salta a la vista en la composición de ambas Cámaras es que, durante la legislatura LV, obtuvieron representantes siete partidos políticos: por la cantidad de curules que tenía cada uno, era imposible que por sí sólo uno de ellos aprobara cualquier tipo de reforma, ya sea reglamentaría o constitucional, sin embargo, el PRI que tenía la primera mayoría en el Congreso, y aliándose con cualquier partido político de los considerados grandes o con uno o dos de los pequeños alcanzaría la cantidad de votos necesarios (333) para impulsar reformas Constitucionales.

**Composición de la Cámara de Diputados (1994 y 1997)
Legislatura LV (cuadro V)**

Partido	Diputados de mayoría relativa	Diputados de representación proporcional	Totales	% de la Cámara
PRI	273	25	298 (300)*	59.6 (60)
PAN	19	99	118 (119)	23.6 (23.8)
PRD	6	64	70 (71)	14 (14.2)
PT	-	10	10	2
TOTAL	298	198	496 (500)	99.2 (100)

*Como se explico anteriormente, falta repartir cuatro diputados, dos de mayoría relativa cuya elección esta pendiente, y dos de representación proporcional. En todo caso, el PRI tendrá 300 diputados (60 por ciento del la Cámara) y el PAN y el PRD podrían incrementar sus curules en uno o dos asientos. Para efectos de comparación con la elección de 1991, los porcentajes indicados variarían muy poco.

*Los datos que aparecen entre paréntesis reflejan el modo en como quedo compuesta la Cámara de una vez resueltas las controversias electorales.

Fuente: SANCHEZ, Gutiérrez Arturo, "La elección de la Cámara de Diputados", en PEREZ Fernández del Castillo, Alvarado M. Arturo, SANCHEZ, Gutiérrez Arturo, *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, 1995. Miguel Ángel Porrúa, p.267.

En contraste, en la legislatura LVI sólo participaron del reparto de Diputaciones cuatro partidos y, de manera combinada, el PRI tendría que contar con la participación del PAN o del PRD para abrir paso a sus iniciativas y que estas se transformaran en Leyes, y ya no, como en la legislatura anterior, únicamente con la participación de los partidos políticos pequeños (PARM, PPS y PFCRN), lo cual, vale la pena mencionarlo, sucedió en pocos en casos durante estas legislaturas, pues una alianza con el PAN le permitió salir avante en la mayoría de los casos.

**Composición de la Cámara de Diputados (1991 y 1994)
Legislatura LV (Cuadro VI)**

Partido	Diputados 1991-1994	% de la Cámara	Diputados 1994-1997*	% de la Cámara
PRI	320	64.0	298	59.6
PAN	89	17.8	118	23.6
PRD	41	8.2	70	14
PFCRN	33	4.6	-	-
PARM	15	3.0	-	-
PPS	12	2.4	-	-
PT	-	-	10	2.0
TOTAL	500	100	496	99.2

Fuente: SANCHEZ, Gutiérrez Arturo, "La elección de la Cámara de Diputados", en PEREZ Fernández del Castillo, Alvarado M. Arturo, SANCHEZ, Gutiérrez Arturo, *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, 1995. Miguel Ángel Porrúa, p.266

Ahora bien, la negociación y el acuerdo para reformar leyes no era algo nuevo o inédito en la Cámara de Diputados, más aún, desde 1988, el PRI se vio en la necesidad de negociar con los otros partidos políticos para sacar adelante sus propuestas de reforma, lo verdaderamente novedoso es que con sólo los votos

obtenidos en las urnas al partido todavía en el gobierno no le habría alcanzado para obtener la mayoría en la Cámara de Diputados y si algo le permitía seguir ocupando este primer puesto, había sido la manera en como se repartieron los Diputados de Representación Proporcional y por otra parte, pero en este mismo sentido, con sólo los votos del PRI, hasta este momento aún podía imponer su mayoría en ciertas cosas como la aprobación de reglamentos; sin embargo, cuando se trataba de reformas constitucionales (casi siempre necesarias para impulsar programas en un periodo de gobierno), sucedía que se veían en la necesidad de acercarse a los otros.

Es importante tener claro que, si bien sucedía que la oposición había obtenido logros importantes en términos de representación, el PRI seguía y sigue siendo el partido con más presencia en la Cámara de Diputados, además de ser el partido con más experiencia parlamentaria y con mayor capacidad para negociar. En este mismo sentido, aún en 1994, no ocurrían transformaciones significativas en el Reglamento Interno de la misma Cámara, la cual, seguía siendo dirigida por la Gran Comisión.

La Gran Comisión era la encargada de integrar todas las demás comisiones y ya en las comisiones se definía cuales eran las iniciativas dignas de ser discutidas y pasadas para su eventual aprobación en el pleno de la Cámara de Diputados.

Durante la LVI legislatura no se transformó el Reglamento de Gobierno de la Cámara de Diputados, con lo que, por más presencia o representatividad que ganara la oposición aún veía frenadas todas sus propuestas. Sucedió que, a través de la Gran Comisión, el PRI determinaba la integración de cada una de las comisiones, el número de Diputados, sus filiaciones políticas y las presidencias de las comisiones, con lo que garantizaban colocarse al frente de todos los acontecimientos de relevancia y le permitía, aún en los momentos en que se hablaba de la nueva democracia mexicana, filtrar desde las mismas comisiones aquellas iniciativas que no convinieran a sus intereses y así permitir que se siguiera dictando desde la Presidencia de la República la agenda legislativa.

“Otra forma de notar el impacto de la nueva presencia de la oposición en la Cámara de Diputados es a través de las iniciativas legislativas. Es por todos conocido que el Ejecutivo se ha destacado como el “principal” iniciador de leyes... Los análisis muestran que una vez que la composición de la Cámara fue más plural, el número de iniciativas por parte de los legisladores se duplicó. Mientras que de 1946 a 1964 los legisladores presentaron en promedio 59 iniciativas por periodo de 1982 a 1991 presentaron 252.”²¹

²¹ Casar Ma. Amparo, “El Congreso del 6 julio”, en Salazar, Luis, et al, Elecciones y transición a la democracia en México. México 1977, Cal y Arena, p. 139.

Pero si bien es cierto que el número de iniciativas, presentadas durante las legislaturas, refleja una gran actividad, esto no necesariamente se traduce en un mejor desempeño de la Cámara, más bien refleja un órgano legislativo vivo, que discute y propone, pero ¿qué tanto resuelve?, más aún, ¿qué tanto las propuestas de la oposición eran discutidas en el pleno de la Cámara y eran aprobadas?. Y, en este mismo sentido, si revisamos el cuadro número 2 nos damos cuenta que, es cierto que habían aumentado las iniciativas de la oposición, pero también es cierto que el porcentaje de iniciativas aprobadas es significativo, pero estos números vistos en contraste con lo que sucedía con las iniciativas surgidas del PRI o del Ejecutivo aún dejaban ver una escasa presencia y participación de opciones distintas a la oficial.

En este mismo sentido, la productividad de una Legislatura no se evalúa a través de la cantidad de iniciativas que se presentan para su discusión y dictamen, sino más bien por sus resultados en Leyes, Reglamentos y Decretos que pasan a formar parte del cuerpo legal mexicano, ahí es en donde los datos de productividad de las legislaturas LV y LVI se pueden evaluar, y estos son: de 63.02 por ciento y 46.61 por ciento, respectivamente, lo que pone de manifiesto que, entre una y otra legislatura bajo en casi un 20 por ciento y este hecho se le puede atribuir a que primero; la eficiencia legislativa no depende de la cantidad de iniciativas que se presenten, sino más a la relación, que ya mencionábamos antes, entre iniciativas presentadas y aprobadas y segundo; a la capacidad de los partidos para realizar las negociaciones necesarias para generar los consensos indispensables para discutir, acordar y aprobar reformas que satisfagan a todas las fuerzas representadas ante la Cámara.

El principal promotor de reformas a leyes y reglamentos estaba dejando de ser el Presidente de la República, de hecho al revisar los datos del cuadro 2 nos damos cuenta que, en contraste con lo que sucedía anteriormente, los principales promotores de reformas desde 1988 son los Diputados, más aún, los Diputados que pertenecían a partidos políticos de oposición, ellos han sido quienes más iniciativas de ley han presentado, por lo que podemos decir que en realidad lo que ha cambiado en las pasadas legislaturas y de las que ahora hablamos, es su porcentaje de iniciativas dictaminadas a favor, pero sobre todo aquellas que surgieron de la inventiva de la oposición. Es de destacar que los porcentajes de éxito entre las propuestas presentadas por el Ejecutivo y las presentadas por la Cámara es notable, los índices de aprobación para el Presidente seguían estando por encima de 90% en promedio.

Las legislaturas LV y LVI se pueden considerar el preludio de las actuales pues, más allá de o su composición, o las iniciativas que en ellas se aprueban, podemos apreciar que el proceso legislativo se estaba transformando con lo que se confirmaba que también el país se estaba transformando y que habían desaparecido las mayorías aplastantes, que sometían a las minorías; que ya no habría más elecciones de “carro completo” y por lo que “la aplanadora priísta” no se vería más en la Cámara de Diputados y el lenguaje parlamentario Mexicano se estaba transformando ahora se escuchaba cada vez con más frecuencia palabras

como diálogo, negociación, concertación y acuerdo. El lenguaje de la democracia se estaba volviendo de uso cotidiano, aún quedarían cosas por resolver y ya se comenzaba a hablar de una probable nueva reforma, e inclusive se hablaba de la posibilidad de que esta reforma ya fuera la última, la que llegara a culminar el proceso democrático mexicano y que pondría fin a la Reforma Política.

Capítulo IV

La Reforma Electoral de 1996 y sus consecuencias para la composición de las legislaturas LVII, LVIII y LIX de la Cámara de Diputados.

La ley electoral que surgió de la reforma de 1993 únicamente fue utilizada en la realización de las elecciones de 1994, la experiencia en su aplicación no fue del todo fallida, si algo caracterizó a este proceso es que, hasta ese momento, había sido el mejor organizado, más observado y, en términos de credibilidad, y de aceptación de resultados, su nivel estuvo por encima de la media de las elecciones federales realizadas desde 1988.

Pero, desde su aprobación misma, y por los resultados en la elección de 1994, esta ley fue cuestionada por todos los partidos de oposición pues, según ellos, la ley no propiciaba condiciones igualitarias de competencia y el PRI, que en aquel entonces seguía siendo el partido mayoritario, se veía favorecido en aspectos relacionados con el financiamiento público, el acceso a los medios de comunicación y aún seguía participando en la organización de las elecciones a través de su influencia en la conformación del Consejo General de Instituto Federal Electoral (IFE).

Por lo que, desde el mismo día de su toma de posesión al cargo presidencial, Ernesto Zedillo Ponce de León, en su discurso inaugural anunció que: “La nación demanda una reforma política definitiva. Sin una profunda y concienzuda reforma del Estado, el país habrá de enfrentar en los próximos meses un derrotero de violencia y confrontación política de impredecibles dimensiones.”, anticipándose a esta situación dio instrucciones al Secretario de Gobernación para establecer contacto con las distintas fuerzas políticas nacionales, para iniciar un diálogo que diera origen a las transformaciones.

En términos estrictamente electorales, el propósito de dicho diálogo al que convocó el Ejecutivo era crear una reforma electoral, y el mismo Presidente le puso el calificativo de “definitiva”, con ello se refería a una reforma que creará una ley que ya no necesitará de modificaciones y que se aprobará con la participación y consenso de todas las fuerzas políticas que respondieran a la convocatoria.

El proceso para la realización de las reformas fue más o menos largo e inclusive en algunas ocasiones no contó con la participación de todos los partidos a consecuencia de conflictos post electorales³⁴, entre otros, pero al final, tras reunirse en las oficinas de la Secretaría de

³⁴ Los conflictos se presentaron en las elecciones locales de tabasco en abril de 1995 y posteriormente en las elecciones de Yucatán en el mes de junio de 1995, en estas elecciones, el PRD y el PAN respectivamente, acusaron al PRI de realizar fraudes electorales lo que propició que el PRD y el PAN abandonaran, en periodos distintos, las mesas de negociaciones. Lo cual representaba un problema pues en el proyecto inicial para la elaboración de la reforma electoral definitiva se contemplaba la participación y el consenso de todas las fuerzas políticas pues: “una de las características de la reforma política que se preveía realizar y que le permitiría, en consecuencia, darle el carácter de definitiva. La definitividad se entendía como la aceptación

Gobernación en Bucareli, y, en reuniones subsecuentes, en el Castillo de Chapultepec y en la Cámara de Diputados entre representantes del ejecutivo y partidos políticos, como resultado de las reuniones el Presidente Ernesto Zedillo presentó para su dictamen y posterior aprobación, un proyecto de modificaciones a la Constitución que recogía gran parte de las propuestas y consensos a los que se llegaron ahí.

El dictamen fue aprobado y publicado el 22 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, pese a que todos los Partidos Políticos participaron en todas las partes del proceso para la elaboración de la propuesta e incluso en su dictamen, y que en el mismo proyecto aparecieran plasmadas varias de las ideas de ellos, a la hora de la aprobación, esta se llevó a cabo sólo con la participación del Revolucionario Institucional, pues al entrarle a la discusión del dictamen en cuestiones relacionadas con el financiamiento de a los partidos no fue posible llegar a acuerdos.

Los artículos constitucionales que se reformaron fueron: el 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y el 122.

En términos generales, de la reforma de 1996 se puede destacar que: en lo formal, alejó al Ejecutivo la posibilidad de tener algún tipo de influencia en la composición de la estructura orgánica del IFE; incorporó al Tribunal Electoral en el Poder Judicial de la Federación, creando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), dotando así de mayor independencia al Tribunal frente a otras instituciones.

La nueva Ley puso fin a la afiliación corporativa de las personas a los partidos políticos; también se sujetó a los miembros del IFE al régimen de responsabilidades de los servidores públicos de la Federación; sentó las bases para la posibilidad de que los mexicanos radicados en el extranjero pudieran votar; creó nuevos esquemas de financiamiento que permitieron una mejor distribución del presupuesto del Estado destinado a partidos; se privilegió el financiamiento público sobre el privado para las actividades de los partidos; se siguieron los mismos esquemas de distribución del presupuesto para las actividades de los partidos, en lo relacionado con la distribución de los tiempos para los medios masivos de comunicación.

Se establecieron sistemas de monitoreo para medir los tiempos dedicados a los partidos, en los medios de comunicación masivos durante campañas electorales; se establecieron nuevos mecanismos para impugnar actos relacionados con los

por parte de todas las fuerzas políticas de que las reglas adoptadas eran idóneas para el desarrollo normal de una vida democrática en el país., sin la persistencia de recriminaciones, críticas o reclamaciones por la razón, a no solo de la pretendida manipulación de los resultados, sino de normas que se consideraban intrínsecamente inequívocas. La existencia de un consenso se estimaba, pues, como una precondition para garantizar que todos quedaran conformes con el resultado de la reforma.” Según lo afirma Eduardo Andrade Sánchez, en el libro La reforma política de 1996 en México. México 1997, IFE (Colección: Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. número 25) p. 37.

partidos políticos, ya existía el recurso de inconformidad y el recurso de revisión, se anexan el recurso de reconsideración y el juicio de revisión constitucional; desapareció la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones; se modificaron los requisitos para la obtención del registro definitivo; los requisitos para que dos partidos políticos se coligaran en unas elecciones aumentaron considerablemente; y se elevó de 1.5% al 2% la cantidad de votos que un partido político debería de obtener en una elección para conservar su registro y participar del reparto de Diputados plurinominales; entre otros.

Siguiendo con la revisión de las modificaciones emanadas de la reforma constitucional vale la pena resaltar algunas de ellas:

En primer lugar: se hicieron modificaciones en el Senado, este se seguiría componiendo por 128 senadores, cuatro por cada Estado y cuatro más por el Distrito Federal, pero ahora la representación proporcional llegaba a esta institución y los Senadores se asignarían: dos por el criterio de mayoría, uno por el criterio de primera minoría y el restante por el principio de representación proporcional.

En segundo lugar: la Cámara de Diputados también sufrió modificaciones, se mantiene el sistema mixto de entre 200 Diputados de representación proporcional y 300 de mayoría relativa, pero ahora el máximo número de diputados asignados por ambos principios sería de 300 Diputados (con la ley anterior eran 315) además se estableció que, el máximo de sobre representación que un partido podría tener, de acuerdo con el modo en como se distribuirían los Diputados de representación proporcional, sería del 8%.

En tercer lugar: y como punto muy relevante, se establecieron mecanismos para que las modificaciones en materia federal electoral permearan y transformaran las leyes estatales y municipales. Al crear el TEPJF se le dotó al mismo Tribunal de la capacidad para participar en la resolución de conflictos electorales en los tres niveles de gobierno, con lo que se establecía la obligación de todas las autoridades y los reglamentos a apegarse a los principios constitucionales. Lo que en términos más sencillos, obliga a gobiernos estatales y municipales a crear reglamentos análogos al COFIPE para regular las elecciones locales y de no hacerlo los procesos electorales locales serían sujetos de demandas legales.

Como se puede apreciar, la reforma político electoral de 1996 es muy completa y compleja, modificó “cinco ordenamientos legales: el COFIPE, (creo) una nueva la Ley de Medios de Impugnación, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la ley reglamentaria del Artículo 105 constitucional y el Código Penal.” Y dio como resultado una reforma electoral que, hasta el momento sigue regulando la realización de los procesos electorales y ha estado sujeta a prueba ya en tres elecciones la de 1997, la del 2000 y también sirvió para regular las elecciones del 2003 y será utilizada en las próximas elecciones, las del 2006.

De esta reforma podemos afirmar que posibilitó el que se dieran las condiciones para una mayor equidad en la competencia política y, aún cuando ya antes se podía hablar de alternancia en los niveles Estatal y Municipal, ahora abrió los cauces para la alternancia política en todos los niveles de gobierno.

Antes de las elecciones de 1997, el Consejo General del IFE se modificó por completo. Al separar al Ejecutivo de las elecciones, como consecuencia de la reforma de 1996, el nombramiento del nuevo Consejero presidente recayó, luego de intensas negociaciones, en uno de los anteriores Consejeros Ciudadanos, José Woldemberg y, los 8 Consejeros Ciudadanos pasaron a ser Consejeros Electorales, y estos últimos, todos miembros del Consejo General, fueron escogidos principalmente del ámbito académico y también electos a través de intensas negociaciones.

La principal virtud de elegir a las autoridades máximas del IFE del ámbito académico es que, aún cuando su estructura general no se modificó en mucho, este hecho generó un grado amplio de aceptación y confianza en los partidos políticos en general y conforme se iban resolviendo los asuntos relacionados con su funcionamiento, sirvió para la consolidación del Consejo General como autoridad electoral. Y si a esto le sumamos el buen funcionamiento del Tribunal Federal Electoral, nos encontramos ya con autoridades que podrían ser garantes de elecciones creíbles, que se ganaban día con día la confianza y el respeto de todos los involucrados en los procesos electorales y que, por lo mismo, darían origen a autoridades legítimas.

La existencia de mecanismos para resolver controversias entre actores, autoridades electorales que contarán con la confianza de los partidos y cierto grado de certidumbre, elevaron en mucho el nivel de la competencia electoral, por lo que “los partidos dejaron de recurrir a la movilización para sus reclamos electorales y transitaron al camino de los argumentos jurídicos y las pruebas... ..En suma entre 1997 y 2003 el reclamo, las protestas y las movilizaciones postelectorales tendieron a extinguirse. Una vez que el Tribunal dice la última palabra los actores políticos acatan sus veredictos. Pueden discutirlos, pero los acatan.”³⁵

Las nuevas condiciones de competencia y un árbitro confiable, junto con los nuevos mecanismos para repartir e integrar a todos los miembros del Congreso de la Unión, tras la realización de las Elecciones de 1997, favorecieron la creación de organismos más plurales, integrados por todas las fuerzas políticas y corrientes de opinión con representatividad o presencia a nivel nacional, de tal suerte en que la elección trajo como resultado Cámaras plurales:

³⁵ BECERRA Chávez, Pablo Javier. “Elecciones y partidos en México, 1974-2004”. <http://www.fesmex.org/Documentos%20y%20Programas/Ponencia%20Pablo%20Becerra%201%20Diplom05.doc>

Integración de las Cámaras de Diputados y de Senadores, 1997

Partido	Diputados LVII Legislatura				Senadores			
	M.R.	R.P.	Total		1994*	1997**	Total	%
			Abs.	%				
PAN	64	57	121	24.20	24	9	33	25.78
PRI	165	74	239	47.80	64	13	77	60.16
PRD	70	55	125	25.00	8	8	16	12.5
PC								
PT	1	6	7	1.40		1	1	0.78
PVEM		8	8	1.60		1	1	0.78
PPS								
PDM								
TOTAL	300	200	500	100.00	96	32	128	100.00

Fuente: Instituto Federal Electoral

*En 1994 se eligieron 2 senadores de mayoría y uno de primera minoría por entidad.

**En 1997 se eligieron 32 senadores de representación proporcional.

La no existencia de la cláusula de gobernabilidad, sumado al límite del 8% establecido a la sobre representación, trajo como consecuencia que ningún partido obtuviera los votos necesarios para hacer reformas ni a la Constitución ni a Leyes secundarias con lo que, por primera vez, el gobierno mexicano se enfrentaba a un fenómeno llamado “gobierno dividido”, que se caracteriza principalmente por: “...(una) situación en la que el partido del Presidente en ejercicio carece de control sobre una mayoría legislativa, sea en la única cámara o en una de las dos cámaras de una legislatura bicameral (Shugart 1995; Cheibub 2000). El gobierno dividido refiere por tanto a una distribución de fuerzas políticas tal que las distintas ramas de poder se hallan no sólo separadas en cuanto a las funciones que desempeñan sino en cuanto a los intereses políticos que representan y los propósitos que cada una persigue (Cox y McCubbins 2001).”³⁶

Dentro del cuadro 1 podemos observar que el PRI obtuvo la mayor cantidad de votos en las elecciones de 1997 y, por lo mismo, obtuvo más curules que cualquier otro partido en la Cámara de Diputados, pero al no tener con sólo sus votos la capacidad para realizar ninguna transformación, automáticamente el partido con más votos se transforma en la minoría más grande, obligado ya en todo momento a dialogar, negociar, ceder o convencer, para reformar todo tipo de leyes, reglamento o decretos que salieran de este órgano de la Federación.

El Senado de la República únicamente recibió a 32 nuevos miembros, que fueron asignado exclusivamente por el principio de representación proporcional (el total de senadores se renovarían hasta el año 2000). Y, aún cuando no se modificó del todo la composición del Senado, si terminó con el dominio casi exclusivo del PRI

³⁶ NEGRETTO, RAFAEL. “Distribución de Poderes y Gobierno Dividido en América Latina” Trabajo preparado para el seminario El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México 2002 D.F.

de esta Cámara y le dio cabida otros actores "...de los 32 senadores de representación proporcional en disputa, el expartido hegemónico obtuvo 13, que sumados a los 64 que había logrado 3 años atrás le permitieron disfrutar aun de una mayoría absoluta en la Cámara Alta (el 60%) pero ya no calificada".³⁷

Vale la pena mencionar que, el mismo fenómeno del gobierno dividido, fue permeando en los distintos ámbitos de gobierno tanto a nivel Estatal como Municipal.

Pero ahora sigamos con la Cámara de Diputados, que es en donde se dieron los fenómenos más importantes. Y lo primero para destacar es que la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados desarrolló sus actividades, por primera vez en su historia, sin una mayoría absoluta. Lo segundo es que el 11 de agosto de 1997 los legisladores de oposición lograron acordar la formación de lo que llamaron un "bloque opositor" integrado por los Diputados del PAN, PRD, PVEM y el PT.

Una de los primeros objetivos del "bloque opositor" fue el redignificar la labor legislativa otorgándole a la Cámara de Diputados la independencia y soberanía que le pertenecían de origen pero que había sido vulnerada por las mayorías aplastantes en favor de facilitar la labor del Ejecutivo.

En el mismo "bloque opositor" se impulsaron acuerdos con los que se ponía fin a la "Gran Comisión", que era el organismo a través del que el Jefe del Ejecutivo Federal dictaba la agenda legislativa, y, en sustitución, se crea la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP). La lógica de la existencia de la Gran Comisión se sostenía en la existencia de una mayoría absoluta, con poder y capacidad para por sí misma dirigir los trabajos legislativos. Ante la falta de esta mayoría, según la oposición y, atendiendo a la nueva realidad de la Cámara de Diputados, se requería de una nueva forma de organización que tomara en cuenta lo acontecido recientemente.

La CRICP estaría integrada por los coordinadores de todos los partidos representados en la Cámara de Diputados, su presidencia sería rotativa y en ella se decidiría cuantas y por cuantos Diputados serían integradas las demás Comisiones Legislativas. Por cierto, también por acuerdo del "bloque opositor", las comisiones deberían ser creadas teniendo en cuenta criterios de proporcionalidad y presencia real de los distintos partidos en la misma Cámara.

Con la irrupción de las minorías, el trabajo en las comisiones se vio revitalizado y, el proceso legislativo, revalorado. Se comenzaron a generar un mayor número de iniciativas desde la oposición y las iniciativas tenían la posibilidad real de ser dictaminadas en comisiones y pasar para su eventual aprobación o rechazo en el pleno. Recordemos que el primer filtro por el que pasa una iniciativa son las comisiones, en ellas surgen los dictámenes que permiten que estas o bien sean

³⁷ BECERRA Chávez, Pablo Javier. Ob.Cit.

desechadas, o turnadas para su próxima discusión, o pasadas al pleno de la Cámara para su discusión y aprobación.

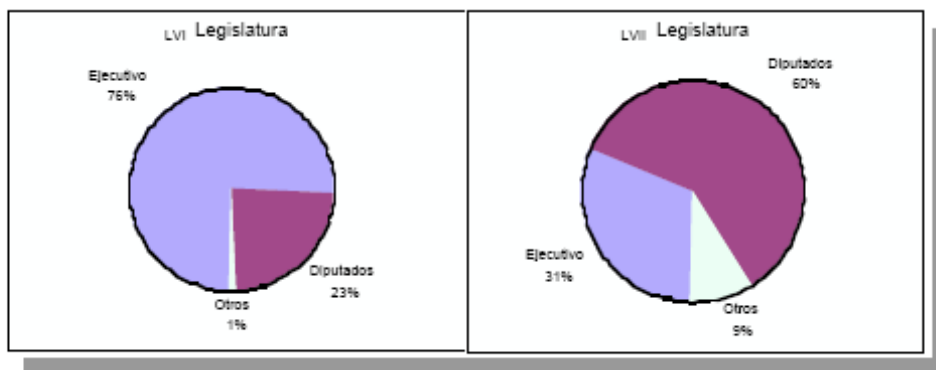
Las comisiones, por un lado permiten la especialización de los Diputados en temas específicos y que estos temas sean discutidos de manera más seria y razonada, además de que es más fácil discutir, negociar y llegar a acuerdos en un grupo pequeño, por lo que las comisiones o, más bien, los comisionados se han convertido, desde aquellos días, en los principales operadores del proceso legislativo.

Sin embargo, los cambios ocurridos en la composición de la Cámara de Diputados; el nuevo modo en como se operaban desde el Legislativo la aprobación de leyes y reglamentos o la implementación de políticas públicas, generó la opinión de que una Cámara de Diputados construida sin mayorías absolutas, no permitía que el Congreso respondiera de manera rápida a las necesidades de resolver problemas que por su naturaleza requerían de soluciones inmediatas.

Si a este hecho le sumamos que en la historia de nuestro país todos los Presidentes de la República se habían apoyado en reformas legales para sacar adelante sus proyectos de gobierno y que al gobernar con mayorías en el Congreso, que le facilitaban su labor, el Presidente entonces era el principal Legislador, con la nueva realidad impuesta desde la Cámara de Diputados, la tasa de éxito del Ejecutivo Federal entre iniciativas presentadas y aprobadas se modificó de manera significativa, "La nueva composición de la LVII Legislatura tuvo también otro efecto: disminuyó la "tasa de éxito" de las iniciativas del Ejecutivo. Esto quiere decir que una proporción menor de las iniciativas presentadas por el Presidente fueron aprobadas (90 por ciento contra 99 por ciento de la legislatura anterior)."

Por lo que el Ejecutivo y su partido, que no estaban acostumbrados a depender de la participación y opinión de los otros, descalificaron el nuevo equilibrio interno de la Cámara de Diputados haciendo declaraciones en el sentido de que esta se había transformado en un organismo improductivo e ingobernable.

Si revisamos el modo en como, durante la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, fueron aprobados los distintos dictámenes en comparación con la Legislatura anterior, inmediatamente salta a la vista, de acuerdo con el siguiente gráfico, primero que la producción del ejecutivo, en términos estrictamente porcentuales, disminuyó de manera considerable, a favor de los dictámenes aprobados en el Congreso de la Unión. También se observa un aumento importante en el rubro de otros, que se refiere a Legislaturas locales, Gobernadores, etc.



Fuente: http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/democracia_ago2000.pdf

Lo cierto es que una nueva realidad política se estaba imponiendo en nuestro país, y ya se estaba reflejando en nuestros órganos de gobierno, pero, por las características de la Cámara de Diputados, esta era la primera instancia en la que se notaban las transformaciones. De ser un apéndice del Ejecutivo, en donde se legitimaban las acciones y decisiones Presidenciales, la Cámara de Diputados estaba comenzando a cumplir con el papel para el que originalmente fue creada, es decir, una instancia con poder y capacidad, encargada de vigilar las acciones de otro poder encabezado por el Ejecutivo.

Pero la verdadera prueba de fuego para las reformas del 1996 y para la nueva realidad legislativa lograda a través de ellas aún estaba por realizarse, y nos referimos concretamente a las elecciones del 2000, pues en ellas se Elegiría al nuevo Presidente de la República y se renovarían por completo la Cámara de Diputados, junto con la de Cámara de Senadores.

Se puede decir que la realidad política que se aprecia a lo largo del presente trabajo, más las transformaciones a la legislación electoral, los cambios sociales y políticos que se habían venido sucediendo a lo largo de este proceso, más la presencia de expresiones políticas cada vez más sólidas y con mayor capacidad para de atracción de electores, permitían percibir ahora de manera mucho más clara que por fin la Presidencia de la República podría ser ganada por un partido político diferente del PRI.

En principio, la contienda electoral parecía muy cerrada, tres partidos políticos se habían mantenido a la cabeza de las preferencias de los electores a lo largo de distintos procesos. El PRI, seguía siendo el partido que gobernaba a la mayoría de los mexicanos; pero el PAN ya gobernaba varios Municipios y Estados de la República y, en donde no ganaba, se estaba consolidando como la segunda fuerza político electoral; por su parte, el PRD ya tenía en su haber también varios Municipios y ya estaba gobernando algunos Estados, “La víspera de la elección presidencial de fin de siglo, la oposición ya gobernaba varios estados; el PAN gobernaba Baja California, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Querétaro (perdió Chihuahua en 1998); el PRD gobernaba Baja California Sur, el Distrito Federal, Tlaxcala y Zacatecas.

La presencia opositora también se había extendido firmemente hacía los gobiernos municipales: de los 39 municipios gobernados por partidos distintos al PRI en 1988, se pasó a 583 en mayo de 1999. En los 284 municipios que gobernaba el PAN en esta última fecha vivía un tercio de la población; en los 263 gobernados por el PRD vivía el 12.33 % y en los 36 gobernados por los otros partidos se encontraba el 1.03%. En total, la oposición ya gobernaba el 46.46% de la población en el nivel municipal.”³⁸

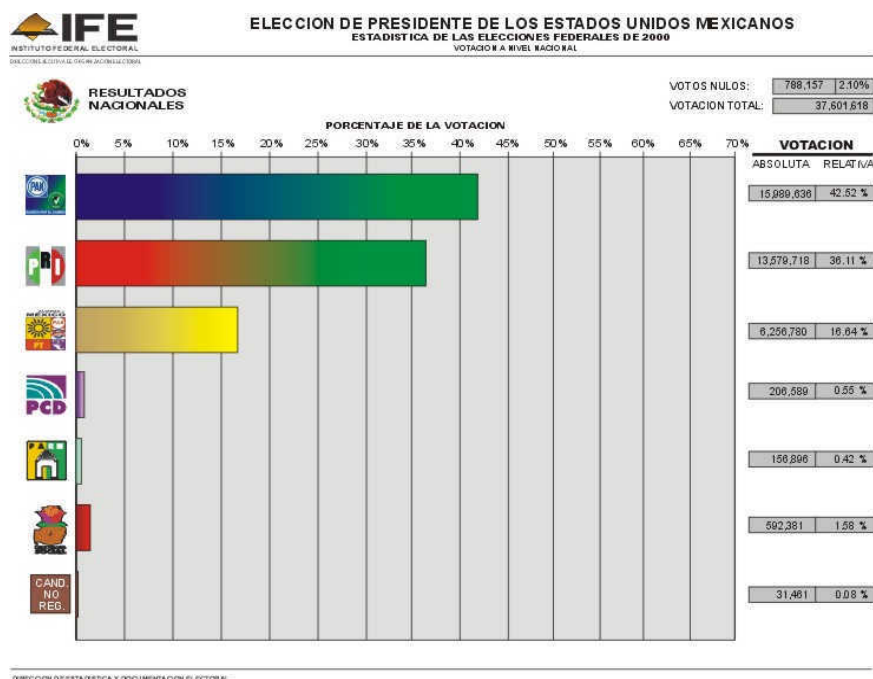
En las elecciones del año 2000 participaron; 1.- la Alianza por el Cambio, coalición del PAN y el PVEM, su candidato fue Vicente Fox; 2.- el PRI, con Francisco Labastida como candidato; 3.- la Alianza por México, coalición de partidos integrada por el PRD, el PT, Convergencia, el PAS y el PSN, su candidato fue Cuauhtémoc Cárdenas; 4.- el PARM, con Porfirio Muñoz como candidato; 5.- el PCD, con Manuel Camacho Solís como Candidato; y 6.- el PSD postulando a Gilberto Rincón.

El resultado que fue más destacado por los medios masivos de comunicación de las elecciones del 2000 fue que un partido distinto al PRI ganará las elecciones, y ese fue el PAN, encabezado por Vicente Fox Quezada. En las filas del PRI se dijo que fueron votos de castigo, que no ganó el PAN, más bien que perdió el PRI, y en la izquierda la explicación por la derrota no era muy difícil de encontrar, la falta de cohesión y los constantes enfrentamientos internos terminaron por despertar la desconfianza del electorado y por fraccionar el su probable voto, a final de cuentas lo cierto es que ganó el PAN la Presidencia de la República.

Las elecciones del 2000 también pueden definirse como el resultado de un largo proceso hacia la transición democrática de México que, probablemente se inició desde 1963 y que encontró en éstas elecciones uno de sus puntos más altos, aún cuando no pueden considerarse como la culminación del mismo. Y el hecho de que el Presidente de la República ahora surgiera de un partido político distinto al PRI introducía a la alternancia como una evidencia más de que nuestro país seguía cambiando y nuestra democracia consolidando.

³⁸ Ídem. P.31

Elecciones Presidenciales



Casi no hubo conflictos post electorales, todos reconocieron el triunfo del PAN de manera inmediata, pero las urnas siguieron siendo fiel reflejo de la realidad política nacional y esta realidad nos seguía y sigue expresando que el tiempo de las mayorías se acaba y que si bien la Presidencia de la República pasó de un partido a otro, el partido que ganó las elecciones no con ello obtuvo el poder y la capacidad para transformar por completo al país, pues la realidad de un México diverso se impuso a través de nuestros órganos de representación que quedaron integrados como sigue:

Integración de las Cámaras de Diputados y de Senadores, 2000

Partido	Diputados LVIII Legislatura				Senadores				
	M.R.	R.P.	Total		M.R.	R.P.	1a. Minoría	Total	
			Abs.	%				Abs.	%
A x C*	143	81	224	44.80	28	13	9	50	39.06
PAN	137	70	207	41.40	27	9	9	45	35.16
PVEM	6	11	17	3.40	1	4		5	3.90
PRI	132	79	211	42.20	32	13	14	59	46.10
AxM**	25	40	65	13.00	4	6	9	19	14.84
PRD	24	26	50	10.00	4	4	9	17	13.28
PT	1	6	7	1.40		1		1	0.78
CDPPN		3	3	0.60		1		1	0.78
PSN		3	3	0.60					
PAS		2	2	0.40					
PCD									
PARM									
DSPPN									
TOTAL	300	200	500	100.0	64	32	32	128	100.0

Fuente: Instituto Federal Electoral

* Alianza por el Cambio integrada por el PAN y el PVEM

** Alianza por México integrada por el PRD, PT, PSN, PAS y CD

Como se puede apreciar en la gráfica anterior, aún cuando el PAN, encabezando la Alianza por el Cambio, obtuvo una cantidad importante de votos, no obtuvo los suficientes como para por sí mismo ser la fracción parlamentaria más grande y, ni siquiera con los votos y curules del PVEM, hubiese podido integrar una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. El PRI todavía logró integrar la fracción parlamentaria más grande. Sin embargo su ventaja con respecto al PAN fue mínima. El PRD, por su parte, experimentó un retroceso importante con respecto a los Diputados obtenidos en las elecciones anteriores.

En el caso del Senado el PAN también se colocó incluso por debajo del PRI, pero, el mismo PRI de ser la mayoría absoluta en la legislatura anterior, ahora pasaba a ser la primera minoría, y el PAN quedaba en el segundo lugar.

El fenómeno, que ya habíamos mencionado antes, del gobierno dividido, nuevamente se volvía a presentar dentro de la Cámara de Baja y ahora se extendía al Senado de la República; sin embargo, el hecho de que se diera un cambio de partido en el Ejecutivo le dio gran relevancia a los resultados electorales y generó grandes expectativas con respecto a transformaciones importantes en la conducción del país. Pero el gobierno del Presidente Vicente Fox no estuvo a la altura de las expectativas que generó durante las elecciones, primero porque; no fue capaz de integrar a su mismo partido, el PAN, a su proyecto de gobierno e incluso, en un principio ni siquiera lo incluyó dentro de su gabinete; segundo porque lejos de acercarse a otros actores políticos para construir acuerdos, los alejó e incluso provocó que su aliado y promotor durante las elecciones del 2000, el PVEM se acercara al PRI.

En suma, la falta de operación política por parte del Ejecutivo y la inexistencia de acuerdos entre los distintos actores políticos, trasladado hacia el funcionamiento del Congreso y particularmente a la Cámara de Diputados, a demás de la confrontación de estos poderes en los medios de comunicación, se tradujeron en una aparente inmovilidad legislativa.

En este momento se comenzaba ya a ver un debate entre dos visiones: una de ellas percibía este fenómeno del gobierno dividido como una consecuencia lógica del avance democrático experimentado por el país en los últimos años, y la inmovilidad legislativa se presentaba como un proceso necesario de aprendizaje que una vez superado tendería a mejorar; por otro lado, otros sostenían que se requería regresar al pasado, volver a tener una Presidencia de la República fuerte y a un Congreso dominado por un solo partido pues el Congreso se estaba transformando en un obstáculo para el desarrollo del país.

Al revisar los números del Congreso y revisar la productividad legislativa durante los años de gestión de la LVIII Legislatura (2000-2003), lo primero que notamos es que el número de iniciativas presentadas fue muy superior al de otras legislaturas y en términos estrictamente numéricos la cantidad de iniciativas dictaminadas fue también mucho mayor, pero al revisarlo en términos porcentuales, que es el

criterio que utilizan las personas que se dedican a los estudios legislativos, se aprecia que el porcentaje de éxito ha venido disminuyendo y de un sorprendente 80% aprobado en la LV legislatura, pasamos a un tristísimo 26.45% durante la LVIII legislatura.

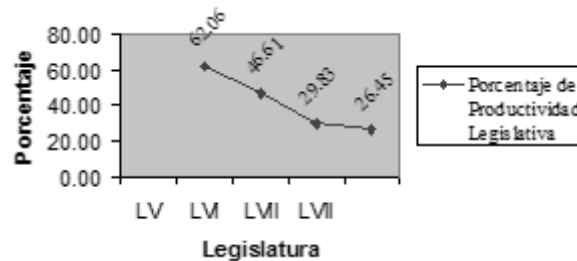
Podría parecer que la improductividad legislativa, más que una realidad propiciada por la diversidad política y ausencia de mayorías en la Cámaras de Diputados, haya sido más bien un mito propiciado por el enfrentamiento entre poderes que ha venido ocurriendo desde que el Presidente de la República y el Congreso no pertenecen a un mismo partido, junto con los enfrentamientos entre las distintas fracciones parlamentarias.

Productividad legislativa por Legislatura (1994-2006)

PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA POR LEGISLATURA		
LEGISLATURA	INICIATIVAS PRESENTADAS	INICIATIVAS DICTAMINADAS
LV	311	193
LVI	236	110
LVII	657	196
LVIII	1157	306

FUENTE: Para las legislaturas LV y LVI, Apoyo Parlamentario de la Cámara de Diputados; para las legislaturas LVII y LVIII, Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Porcentaje de Productividad Legislativa



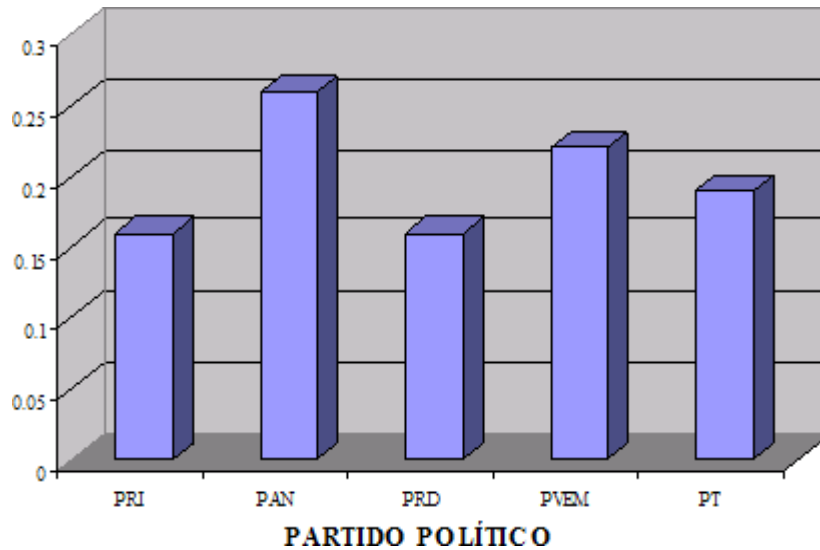
Al revisar los números legislativos desde la perspectiva partidaria nos damos cuenta que los tres partidos “grandes” presentaron un número muy similar de iniciativas; sin embargo, el partido que alcanzó un mejor porcentaje de éxito fue el PAN, aún cuando este porcentaje no deja de ser bajo. En cuanto a los demás partidos, podemos apreciar que sus porcentajes de éxito son más o menos similares y, por cierto, también muy bajos. No deja de llamar la atención que el partido que más dictámenes negativos tuvo fue el PRD y, también es de notar, que la gran mayoría de las iniciativas permanecen sin dictamen.

Productividad legislativa (LVIII legislatura)

Productividad legislativa y éxito partidista				
Grupo parlamentario	Iniciativas presentadas	Dictamen positivo	Dictamen negativo	Éxito
PRI	266	42	8	0.157
PAN	264	69	4	0.26
PRD	289	46	11	0.16
PVEM	68	15	3	0.22
PT	42	8	2	0.19

FUENTE: Apoyo Parlamentario de la Cámara de Diputados.

Productividad por Partido Productividad legislativa partidista



FUENTE: Apoyo Parlamentario de la Cámara de Diputados.

El Centro de Análisis Legislativo al presentar un estudio sobre el comportamiento de la legislatura LVIII concluye: “que hubo un exceso de iniciativas presentadas, pues un número importante nunca llegó a ser dictaminada. Este exceso se debe no solamente al trabajo de los diputados, que ha aumentado considerablemente durante estos dos períodos de gobierno dividido. Se puede pensar además que, por un lado, los diputados han asumido correctamente un papel más activo en el sistema político mexicano y, por el otro, la nueva realidad, que los dota de mayor influencia, no está en concordancia con las capacidades de los diputados, con los cuerpos técnicos y con una normatividad que la ha rebasado la realidad.”³⁹

³⁹ FUNDAR, Centro de Análisis y Vínculo con el Poder Legislativo.
<http://www.fundar.org.mx/seguimiento/58legislaturaindex/productividad1.htm>

Las siguientes elecciones se realizaron en el 2003, en ellas a nivel federal, sólo se renovó la Cámara de Diputados y está quedó compuesta por; 151 Diputados del PAN, con 224 Diputados del PRI, 97 Diputados del PRD, 6 Diputados del PT, 17 Diputados del PVEM y 5 Diputados de Convergencia. Algo de lo más destacable en estas elecciones fue el alto grado de abstencionismo (solamente acudieron a votar el 41.68% de los electores con capacidad para votar), el más alto en toda la historia contemporánea de México.

Cuadro 11
Elección e Integración de la Cámara de Diputados, 2003.

Partidos	Diputados votos	Dip. %	M.R.	R.P.	Total	
					Abs.	%
PAN	8,189,699	30.73	81	70	151	30.20
PRI	6,166,358	23.14	160	64	224	44.80**
PRD	4,694,365	17.61	56	41	97	19.40
PT	640,724	2.40		6	6	1.20
PVEM	1,063,741	3.99	3	14	17	3.40
Convergencia	602,392	2.26		5	5	1.00
PSN	72,029	0.27				
PAS	197,488	0.74				
MP	242,280	0.91				
PLM	108,377	0.41				
FC	123,499	0.46				
APT*	3,637,685	13.65				
Nulos	896,649	3.36				
Total	26,651,645	100.00	300	200	500	100.00
Participación		41.68				
LNE	64,710,596					

* Coalición Alianza para Todos integrada por PRI y PVEM.

**El porcentaje mayor entre votos y curules es por los votos obtenidos por la coalición del PRI y el PVEM y el modo en como se repartieron a nivel representación proporcional.

Las elecciones del 2003 modificaron la composición de la Cámara de Diputados; en la anterior Legislatura el PAN había obtenido 206 curules, en la LIX solo 151; el PRI paso de tener 211 a 224; el PRD obtuvo 97 Diputados, a diferencia de la Legislatura anterior en que sólo tenía 50; el PVEM se mantuvo en 17; Convergencia paso de tres a cinco Diputados; y PAS y el PSN perdieron su registro.

El hecho de que el partido de Fox no sólo no hubiese refrendado su posición en la Cámara de Baja, sino más bien que haya perdido lugares, aunado al mensaje político que arrojó la escasa participación ciudadana en las elecciones del 2003, en contraste con la participación del 2000, nos deja claro que, la experiencia de la alternancia política y las grandes expectativas que esta generó en la población, fueron rebasadas por el peso de la realidad política. La ausencia de las grandes transformaciones sociales, políticas y económicas prometidas durante las

campañas electorales, choco con la realidad de una naciente democracia que apenas alcanzó para hacer unos cuantos cambios de forma.

Los constantes enfrentamientos entre el Ejecutivo y el Legislativo a lo largo de las dos últimas gestiones Presidenciales, han contribuido al deterioro de la imagen de los Diputados, para el discurso presidencial ellos son los causantes de la inmovilidad del país y de que no se realicen, en el caso de Fox, las “reformas estructurales” necesarias para el progreso de nuestra nación, y si a esto le sumamos que los diputados no hacen mucho por su causa y en general no presentan ante los ciudadanos sus logros, sino más bien sus diferencias, finalmente nos encontramos ante una institución desprestigiada ante la opinión pública, es cierto, por meritos propios, pero también con ayuda externa.

“Lo mismo vale para el Ejecutivo, quien no construye acuerdos con las oposiciones. La relación de ambos es puramente reactiva: se reacciona ante lo que el otro hace: a una miscelánea fiscal deficiente del Congreso (diciembre de 2001) correspondió una "corrección" presidencial (marzo, 2002) que profundizó el enfrentamiento: el PRI amenazó con movilizaciones de protesta y el PRD interpuso un recurso ante la Suprema Corte de Justicia para invalidar la decisión presidencial de modificar los IEPS. Dirigentes del PRI y del PRD declararon que se trataba de una guerra del Ejecutivo contra el Legislativo.”⁴⁰

Esta historia podría contarse a partir de los tres últimos años de la Presidencia de Zedillo y el primer trienio de Fox, que fueron, en estrictos términos porcentuales, muy similares en cuanto al nivel de éxito de las iniciativas presentadas y dictaminadas favorablemente, e incluso si se compara con los porcentajes de legislaturas anteriores podemos ver no son muy distintos, pues sus niveles fluctúan entre el 87 y 90 por ciento, en cambio en el segundo trienio Fox vemos un cambio sensible en sus números, lo que en parte se puede explicar por que, con las elecciones del 2003, decreció de manera importante la fracción parlamentaria del partido del Presidente y con ello su capacidad para negociar.

La falta de oficio político del Presidente de la República; la ausencia de acercamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo; aunado al intento del mismo Presidente por impulsar en varias ocasiones las mismas reformas, sin negociaciones de por medio y sin modificaciones, e intentando litigar en los medios de comunicación, descalificando al Legislativo, terminaron con cualquier posibilidad de lograr acuerdos y las tan recurridas reformas estructurales quedaron detenidas en la Cámara de Diputados.

No obstante lo anterior, al revisar los datos duros de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas, nos podemos dar cuenta que no ha variado en mucho el porcentaje de éxito en cuanto a las iniciativas presentadas por los dos Presidentes que han estado en funciones en este periodo. Vale la pena señalar que los dos Presidentes pertenecían a partidos políticos

⁴⁰ Espinoza Toledo, Fernando. La oposición Parlamentaria en México. UAM, 2003, P. 6.

diferentes, y las tres legislaturas a las que nos referimos, han funcionado con el esquema de Gobiernos Divididos.

Éxito Legislativo del Presidente

Legislatura LVII (1997-2000)	Legislatura LVIII (2000-2003)	Legislatura LIX (2003-2006)
Iniciativas: Total:43	Iniciativas: Total:53	Iniciativas: Total:33
Aprobadas: 35	Aprobadas: 42	Aprobadas: 19
Pendientes: 6	Pendientes: 10	Pendientes: 12
Rechazadas: 2	Rechazadas: 1	Rechazadas: 2
Tasa de éxito legislativo:81% Índice de rechazo: 4.6%	Tasa de éxito legislativo:80% Índice de rechazo: 1.8%	Tasa de éxito legislativo:58% Índice de rechazo: 6% ⁴¹

Fuente: Monitor Legislativo, "Indicadores de Desempeño Legislativo",
Primera mitad del tercer año del ejercicio del LIX legislatura

Pero el trabajo y la productividad de una Legislatura no sólo puede valorarse a través del número de iniciativas rechazadas o probadas, también es importante tener en consideración que la base de la labor de los Diputados se encuentra en las Comisiones, de ellas, de su composición y estructura depende en mucho el modo en como terminarán resolviéndose los dictámenes que a ellas lleguen.

Al revisar los criterios para la composición de las Comisiones, llaman la atención que estos fueron creados en 1979, y plasmados en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM). En esta Ley se establecen la creación de 42 comisiones y estas estarían integradas por un máximo de 30 Diputados de distintos partidos y los lugares en las Comisiones se asignarían atendiendo a la representatividad que cada partido tuviera dentro de la Cámara. Un Diputado podría participar en varias comisiones a la vez y los cargos que ocuparía cada miembro de las Comisiones sería definido por la Gran Comisión.

El espíritu original de las comisiones en 1979 era el de, "...distribuir (el trabajo de la Cámara), agilizar y desarrollar las capacidades legislativas en pequeños órganos especializados. La lógica de este sistema radica en que, crea incentivos para que sus miembros se concentren en determinados asuntos y desarrollen habilidades y conocimientos relacionados con la jurisdicción de sus comisiones."⁴²

La Gran Comisión, al ser el principal órgano de la Cámara de Diputados, era la encargada de distribuir las posiciones para los distintos miembros al interior de las Comisiones, lo que le brindaba el poder de colocar en los cargos directivos y así, el PRI podía dirigir desde las comisiones mismas todo el proceso legislativo.

⁴¹ El porcentaje que se presenta en esta gráfica corresponde a la primera mitad del tercer año del ejercicio de la LIX legislatura, por lo que aún se estaban revisando algunas iniciativas y, por lo mismo, no existía ningún dictamen ya fuera a favor o en contra. Ya se han presentado algunos dictámenes favorables pero no se varían en mucho el promedio que en las actuales condiciones llegaría a poco más del 65%.

⁴² DAVILA Estefan, David; CABALLERO Sosa, Lilia. El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso de la Unión. Fundar, México 2005. P.17

Pero la existencia de la Gran Comisión dependía de que la Cámara contara con una fracción parlamentaria mayoritaria y, como ya lo señalamos anteriormente, en 1997 ningún partido político obtuvo la mayoría en la Cámara de Diputados, la oposición se integró en un solo grupo que llamaron Bloque Opositor y, aun cuando no modificaron la LOCGEUM, si establecieron los acuerdos necesarios para la creación de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados que, ante la falta de una mayoría absoluta en la misma, sustituyo a la Gran Comisión.

En la misma Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGUM) se establece que, a demás de los criterios de representatividad en las Comisiones, se tienen que tener en cuenta criterios de experiencia, trayectoria e historia personal para la asignación de Diputados en las Comisiones, pero en la práctica sucede que: al no existir la reelección de diputados de manera directa es difícil valorar experiencia o conocimientos; además de que, la composición de las comisiones ya no se define en la Gran Comisión, sino más bien en la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, este órgano, lejos de tener en cuenta méritos, estudios o trayectoria, decide con criterios de conveniencia política, negocia con los representantes de los otros partidos, y define quiénes y qué Diputados ocupan qué cargos y en cuáles comisiones.

Es de tener en cuenta el hecho de que cinco de los seis miembros que integran la Junta de Coordinación Política y una gran parte de los Diputados que ocupan las presidencias de las comisiones (poco más de la mitad) pertenecen a los Diputados que llegaron al cargo a través del mecanismo de representación proporcional, es decir Diputados que en sentido estricto no fueron electos, mas bien fueron nombrados por designación de su partido (Diputados de Partido).

“A partir de que los partidos de oposición empezaron a tener más fuerza se volvió más difícil la negociación en torno a la integración de las Comisiones. La Ley Orgánica del Congreso establece que la Junta de Coordinación Política, al postular a los diputados que deban presidir las Comisiones y fungir como secretarios, cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados. En la práctica, la designación de las presidencias ha reflejado más el equilibrio partidista que la experiencia legislativa de los diputados.”⁴³

Los Diputados de representación proporcional prácticamente no realizan campañas, o más bien no promueven el voto por su persona sino por el partido político que los postula, por lo que no hacen compromisos electorales de manera directa a los electores y su lealtad primera, por lo mismo, es con el partido.

⁴³ Ídem. P. 21.

Los Diputados de mayoría relativa no están exentos de este tipo de compromisos partidistas, recordemos que no existe la elección directa para los Diputados, por lo que la valoración de su desempeño en la Legislatura no es castigado o premiado por los electores en la contienda electoral inmediata posterior. Su futuro político no depende de la labor legislativa, sino a la lealtad demostrada al partido, que a través de la JCP, los coloca en las Comisiones, vigila su desempeño y dicta línea en las mismas. Finalmente la lealtad al partido se le reconoce con cargos posteriores o se castiga en la congeladora.

Si algo queda claro antes, durante y después de los procesos electorales es que las diputaciones son premios a la lealtad partidista, pero también un trampolín directo al Senado de la República o a otros cargos como Presidencias Municipales o posiciones en el gobierno.

“Existe otro factor que se puede asociar directamente a la debilidad del sistema de comisiones legislativas en la cámara: los 200 diputados plurinominales o de representación proporcional fomentan el que los legisladores respondan a los intereses de su partido más que al de los electores. En la LIX Legislatura, de las 42 comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, la mitad son presididas por legisladores plurinominales, al igual que la presidencia de la Mesa Directiva; casi la totalidad de la Junta de Coordinación Política son diputados “de partido” (5 de 6 Diputados). En otras palabras, quienes llegan a ser diputados plurinominales y presidentes de comisión, por lo regular son el círculo más cercano de quien coordina la bancada de su partido, y son designados tiempo antes de la elección para controlar las decisiones en la Cámara. Esto genera que los diputados de mayoría no tengan espacios reales de incidencia dentro de su misma fracción.”⁴⁴

Pero regresemos a las relaciones entre los poderes. A lo largo del presente trabajo hemos visto cuando menos tres etapas en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo; la primera podría caracterizarse como por un régimen presidencialista, con un partido político dominante en el Congreso, en esta etapa el Presidente de la República era el principal legislador y los índices de éxito entre iniciativas presentadas y aprobadas, frente al órgano legislativo, estaba muy cerca del 100%.

La segunda etapa también se puede considerar como presidencialista, pero de un presidencialismo acotado, además el partido del Presidente ya no era tan dominante, y existía una clara tendencia al fortalecimiento de otros partidos políticos, que ya empezaban a mostrar poder y presencia en el legislativo. El porcentaje de éxito en las iniciativas presentadas por el ejecutivo en esta etapa es muy cercano al 90.

Y la tercera etapa se caracteriza por un Ejecutivo Federal cada vez más acotado, ningún partido domina al Congreso, y se dan encuentros y desencuentros entre las distintas fuerzas políticas, pero el trabajo legislativo continúa. En esta etapa se presenta inclusive un cambio de partido en la Presidencia de la República y el

⁴⁴ Ídem. P.26.

porcentaje de éxito legislativo en las iniciativas presentadas por el Ejecutivo varía mucho entre la LVII y LVIII legislaturas que es, en los dos casos del 80% y la LIX que es del 58%.

Es de destacarse que aún cuando el porcentaje de éxito de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo sufrió una baja importante, el Presidente sigue teniendo un porcentaje muy elevado de éxito en la aprobación de sus iniciativas en comparación con el de los Diputados, quienes desde que comenzaron a producir un número importante de iniciativas han estado en el rango de éxito de entre el 20 y 30%, y aún cuando se presentan más iniciativas la mayor parte de ellas no son aprobadas.

Una posible razón para explicar este fenómeno está en la calidad de las iniciativas que presentan los Diputados en comparación con las que presenta el Ejecutivo: y es que el Presidente de la República tiene ventaja porque cuenta con cuerpos de asesores especializados en cada materia, en cambio los Diputados carecen de ese apoyo técnico y no existe una experiencia legislativa acumulada, lo que se traduce en mala calidad, errores y omisiones de fondo y forma que finalmente terminan invalidando de origen a las iniciativas.

Para concluir el presente capítulo, vale la pena señalar que la famosa “inmovilidad legislativa” esta muy lejos de ser algo real, la idea de que los Diputados han dejado de trabajar deja de ser cierta a la luz que arroja la cantidad de iniciativas que se presentan, en contraste con las que se aprueban; sin embargo, existen varios factores que han contribuido a dañar la imagen pública de la Cámara de Diputados del Congreso Federal, entre ellos destacan: la confrontación por distintos temas con el Ejecutivo; el que ya no exista un grupo parlamentario predominante que imponga por mayoría sus dictámenes y los apruebe de manera rápida; la falta de especialización de los Diputados y la inexistencia de órganos técnicos de apoyo al trabajo legislativo que contribuyan a presentar proyectos más profesionales; los propios filtros existentes en la Cámara; y la falta de capacidad de los Diputados para presentar mediáticamente sus resultados.

Capítulo V

Proceso de discusión y confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005.

Dentro de las atribuciones que le asigna la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de manera exclusiva a la Cámara de Diputados esta la de discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Técnicamente el Presidente de la República tiene que hacer llegar a la Cámara de Diputados, antes de 8 de septiembre, una Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Egresos de la Federación, es decir el modo en como la Administración Pública Federal obtendrá ingresos y la manera en como deberá gastarlos.

La Cámara de Diputados, de acuerdo con el artículo 74 párrafo IV constitucional, tiene la facultad de “aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.”³³ Como ya mencionamos en el párrafo anterior, los Diputados reciben la iniciativa del Ejecutivo, a más tardar el 8 de septiembre y tienen como plazo para aprobarla el 15 de noviembre del mismo año.

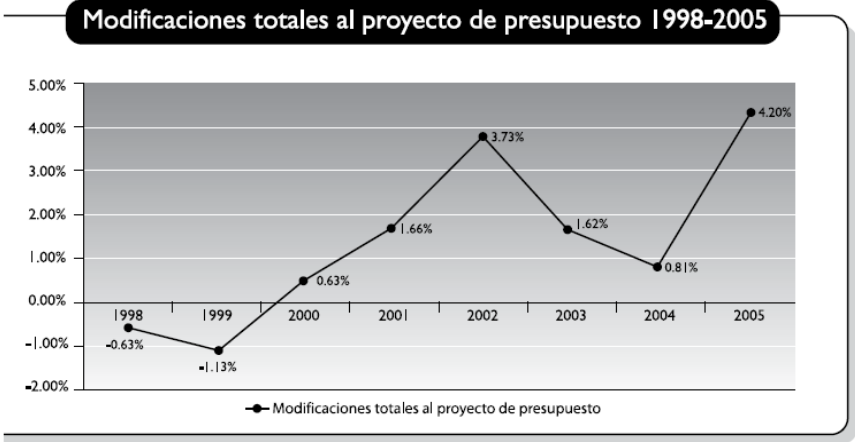
Tradicionalmente el presupuesto se discute dentro de las distintas Comisiones en el interior de la Cámara de Diputados, en la discusión las fracciones parlamentarias revisan el modo en como se esta proyectando el gasto e intentan modificar, a través de la negociación con las otras fracciones, los montos destinados para unos u otros programas e inclusive, en ocasiones, intentan incluir en el presupuesto algunos rubros no contemplados en el planteamiento original del Ejecutivo. Las modificaciones al presupuesto por parte de la Cámara de Diputados no son, ni eran en el 2005, un hecho inédito o algo inusual en este proceso, e inclusive ya sucedían en la época en que Presidente y Cámara de Diputados pertenecían a un mismo partido.

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, México D.F., 2004, p. 61.

En 1997 se presentó por primera vez en nuestro país, durante la administración priísta de Ernesto Zedillo, el fenómeno del gobierno dividido. Al asumir sus funciones la Legislatura LVII, en el periodo destinado para ello, la Cámara de Diputados, aprobó algunas modificaciones al presupuesto de egresos de 1998, lo cual generó algunos problemas entre el Ejecutivo y el legislativo, los problemas fueron menores y se solucionaron mediante la negociación, y aún cuando hubo declaraciones de uno y otro poder relacionados con la actuación del otro, siempre se procuró cumplir con los plazos establecidos para tal efecto, que, por cierto, son muy estrechos y no existe en la ley ningún mecanismo que establezca qué hacer si no se cumplen con tales plazos, por lo que, de no aprobarse el Presupuesto de Egresos de la Federación en tiempo y formas establecidos en nuestra Ley fundamental podría causar una crisis Constitucional.

El PEF es aprobado de manera anualizada, para un ejercicio fiscal en particular y con una vigencia que comienza a contar desde el primer día del año para el que fue aprobado: "...nuestro sistema constitucional no prevé que, ante la eventualidad de no contar con este importante instrumento de gasto al inicio del ejercicio fiscal, puedan reconducirse los principales conceptos de gasto del ejercicio inmediato anterior, sino que por el contrario, el artículo 126 de la Constitución Federal establece que no se puede realizar pago alguno que no esté comprendido en el propio Presupuesto o determinado por una ley posterior..."³⁴

Es digno de mencionar que, por parte del Ejecutivo y el Legislativo, en el caso del presupuesto para 1998 hubo la sensibilidad y voluntad política necesarias para resolver vía negociación, los diferendos relacionados con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998, incluso para los siguientes presupuestos de egresos también se hicieron modificaciones como lo muestra el siguiente cuadro:



Fuente: Elaboración propia con datos consultados en los Decretos de Presupuestos de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 1998-2005 en www.shcp.sse.gob

³⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación 20 de diciembre 2004.

No obstante las modificaciones de que fue objeto el Presupuesto de Egresos de la Federación en prácticamente todas las ocasiones que se ha presentado para su revisión y aprobación desde, según el gráfico anterior, el año de 1998 y hasta el 2005, no se pueden ubicar problemas de importancia; sin embargo, en el 2004, para la aprobación del presupuesto 2005 sucedió que el Presidente de la República se inconformó con algunas modificaciones que se hicieron en la Cámara de Diputados y luego de la aprobación del Presupuesto y su respectivo envío al Ejecutivo para su publicación, el Presidente decidió no publicarlo y lo regresó al Congreso con revisiones.

La Cámara de Diputados no aceptó que el Ejecutivo le hiciera observaciones al Presupuesto pues, según los mismos Diputados, no existe en la Constitución ningún artículo que faculte al Ejecutivo para hacer observaciones a lo aprobado por la Cámara y que, a estas alturas del proceso lo que tendría que hacer, sería exclusivamente el publicarlo sin más observaciones. El rechazo a las observaciones del Ejecutivo fue aprobado en el pleno de la Cámara de Diputados con una mayoría de 332 votos a favor y en contra de 146 votos, todos ellos de la fracción parlamentaria del PAN.

Después de la aprobación del Presupuesto de Egresos para el año 2005, el Presidente Vicente Fox inició una actividad en los medios de comunicación hablando en un principio de vetar el presupuesto y luego de impugnarlo, en este mismo sentido, tras el rechazo de las observaciones del Presidente, el senador Panista Fauzi Handam, el 15 de diciembre, anunció que el Presidente Vicente Fox presentaría ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional para hacer valer su derecho a inconformarse con las observaciones de la Cámara al Presupuesto de Egresos de la Federación 2005.

Durante varios días se dio un enfrentamiento mediático entre el Presidente de la República, (apoyado por Senadores y Diputados del PAN y el Secretario de Gobernación), y los Diputados de oposición, los argumentos fueron varios, entre ellos se les acusó de disminuir el presupuesto de proyectos prioritarios como educación, creación de carreteras, cultura y gasto social, entre otras cosas y defendieron el presupuesto original pues, según lo expresado por Vicente Fox durante la ceremonia de Competitividad para el Desarrollo de México, organizada en la Residencia Oficial de Los Pinos, ahí Fox expresó: “cada peso está asignado en su lugar y, por tanto, ya para nosotros no es difícil, es imposible estar respondiendo a peticiones concretas de aumento de presupuesto aquí o de modificaciones a presupuesto en otro lugar...”, con lo que cerraba toda posibilidad de algún tipo de acercamiento o negociación con la Cámara de Diputados.

Los Diputados por su parte se defendieron argumentando que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, y concluyeron que en la Constitución, particularmente en lo expresado por el artículo 74, determina que las funciones del presidente, en este caso, se limitan a la simple presentación del proyecto. A demás, minimizaron

las modificaciones de que fue objeto el proyecto original presentado por el Ejecutivo pues solo afectaban una mínima parte del total del PEF.

Como ya se mencionó anteriormente, el 21 de diciembre el Presidente de la República publicó el Presupuesto de Egresos 2005 en el Diario Oficial de la Federación, la publicación sólo fue un requisito procedimental para poder presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación su recurso de inconformidad, pues no podía inconformarse en contra de una Ley que no estaba aún aprobada.

El mismo Presidente Fox interpuso la controversia constitucional ante la Corte, el 21 de diciembre de 2004, en contra de nuestro órgano legislativo. En ella se impugnaba el Decreto de Presupuesto de Egresos del 2005 que había aprobado la Cámara de Diputados, y que, previo a su publicación, levantó una gran polémica y enfrentamiento entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En la polémica también participaron distinguidos abogados constitucionalistas. La controversia fue aceptada el día 22 diciembre del 2004 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La SCJN, en el momento en que se presentó la controversia, se encontraba en receso, por lo que los ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José de Jesús Gudiño Pelayo, fueron quienes admitieron el recurso y al siguiente día suspendieron, de manera temporal, las partidas destinadas a las obras, servicios y transferencias específicas de recursos a Estados y Municipios que la Cámara incluyó en el Presupuesto de Egresos de 2005 y que el ejecutivo no había incluido en el presupuesto original asignado, lo que significó congelar recursos por un monto de 4 mil 195 millones de pesos.

Tras la aceptación de la controversia por parte de la SCJN la confrontación entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados creció e involucró a nuevos actores. Los primeros ataques se dieron desde la Cámara de Diputados y en contra de los Magistrados que admitieron la controversia. Se cuestionaron sus facultades para conocer y admitir dicha controversia e inclusive se amago primero con juicio de procedencia y posteriormente con un juicio político en contra de ellos pues consideraban que habían invadido facultades que solo le corresponden al pleno de la SCJN y no a los comisionados por el receso.

También la Cámara de Diputados intentó interponer juicios de nulidad en contra de la aceptación de la controversia y los efectos de su admisión, es decir, que no se congelaran las partidas presupuestales. Los argumentos de los Diputados fueron admitidos para su revisión por la SCJN, pero al final fueron desechados.

El proceso legal en su conjunto fue complejo y la explicación puntual del mismo rebasa los límites que nos hemos fijado en el presente trabajo, no obstante vale la pena mencionar que, por la manera en como se fueron presentando los acontecimientos, la SCJN, de ser el árbitro encargado de resolver las diferencias, durante el proceso se fue transformando en parte del mismo y las resoluciones

finales más que apegarse estrictamente a los principios legales expresados en nuestra Constitución tuvieron que ver con argumentaciones políticas. Cito algunas:

El Ministro Valls afirma que: “el Ejecutivo puede formular observaciones, pues de otra manera se rompería la colaboración y el orden constitucional, máxime que el Ejecutivo es el que cuenta con los elementos necesarios para determinar en principio cómo deben distribuirse los recursos públicos.”

El Ministro Juan Silva: “¿Puede el Ejecutivo formular observaciones? Sí, sí lo puede hacer en tanto que está en el sistema democrático de colaboración de Poderes. ¿Para qué va a observar? Para que salgan mejor las cosas. ¿A quién? A la Cámara, en un sistema democrático de alto nivel, precisamente de conciencia social, económica, basada en principios democráticos.”

El Ministro Azuela dice: “¿el Poder Ejecutivo, cuando presenta el Presupuesto de Egresos, lo hace con todos los apoyos técnicos que le llevan al convencimiento de que así es como debe ejercerse el presupuesto? la opción de quienes dicen que no hay veto, rompe con el esquema democrático y afecta o puede afectar seriamente al pueblo, porque que bien que el técnico tenga la responsabilidad de presentar el presupuesto, que bien que el cuerpo político que responde claramente a los intereses populares, pueda debatir y pueda hacer modificaciones, pero que mal que eso así se quede. ¿Por qué? Pues porque ya no se completaría el ciclo de la representatividad popular, en cambio si añadimos al esquema observaciones y luego posibilidad de la Cámara, para que se haga cargo de esas observaciones? dentro de esta visión que estamos buscando el bien del pueblo, debe suponerse que el primer esfuerzo, será de racionalidad.”

Los argumentos de los magistrados y la resolución final de la SCJN se dieron a conocer en el 12 de mayo del 2005 y fueron en el sentido de que el Presidente de la República tiene poder de veto sobre el presupuesto.

Tras la resolución de la Corte nuevamente se presentaron reacciones de los distintos actores involucrados en el proceso: Pablo Gómez, que era el coordinador de la fracción parlamentaria del PRD, mencionó la posibilidad de rechazar, por una mayoría calificada, la petición presidencial o el reenvío presidencial, dejando así sin efecto el poder de veto recientemente otorgado por la SCJN al Presidente de la República, con lo que finalmente se tendría que hacer lo que resolvió la Cámara. Lo que le parece más grave al mismo Pablo Gómez es que “la mayoría de la Corte no pudo romper con esa tradición tan nefasta para el país, de responder a las peticiones del Presidente de la República, con el argumento de que debe tener más poder que el que le otorga el texto de la Constitución.”³⁵

El PT declaró que los ministros violentaron y atropellaron brutalmente la Constitución, pues de facto le otorgaron una facultad al Ejecutivo que era

³⁵ El Diario de México, México, 13 de mayo 2005. Pedro Jiménez Rodríguez, “Lamentan legisladores el fallo a la controversia.”.

exclusiva de la Cámara por lo que se debería de ver la posibilidad de elaborar una Ley de Presupuesto que clarifique las funciones en este proceso de cada uno de los actores y le permita a los legisladores recuperar el control.

Otros legisladores de oposición, de la fracción parlamentaria de Convergencia, afirmaron que la resolución de la Corte no fue un golpe a la Cámara, sino un golpe al precario proceso democrático en el que México va saliendo con dificultades del presidencialismo, y seis ministros de la Corte siguen anclados en el pasado. Esa es la realidad que tenemos, afirmó.

El PAN recibió con beneplácito la resolución de la SCJN y aseguraron que esta fortalecía el equilibrio de poderes con respecto a las finanzas públicas, reconocía el derecho de la Cámara de Diputados de hacer modificaciones al PEF, pero celebraba que, de acuerdo con las resoluciones de la Corte, el Presidente de la República pudiera hacer observaciones a la misma Cámara sobre el presupuesto que esta aprobara y que, de no llegar a un acuerdo, se pudiera acudir al veto.

La Secretaría de Gobernación también expresó su opinión a través de Santiago Creel quien afirmó que la resolución de la SCJN No es fue un golpe a la Cámara y que en este proceso no había ganadores de partidos ni ganadores de órganos del Estado.

Una vez revisados los principales acontecimientos relacionados con la controversia entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo Federales, valdría la pena revisar los rubros del presupuesto incluidos en el cuerpo de la controversia constitucional, que se encuentran en las páginas 41 a 54 de la misma:

Rubro	Observaciones	PEF-2005
1.- Construcción, ampliación y conservación de carreteras y caminos.	De acuerdo con el Programa Nacional de Construcción y Modernización de Carreteras Federales se determinó realizar obras en 111 tramos de la red carretera sin embargo la Cámara de Diputados estipuló que no están conectados por el programa citado por un monto de 2,314 millones de pesos. En lo que toca a caminos rurales y carreteras alimentadoras la Cámara de Diputados determinó que se realizarán 274 proyectos por un monto de 2,677.6 millones de pesos.	Anexo 4: Programas regionales. Anexo 19 A: Infraestructura carretera. Anexo 19 A: Caminos rurales y carreteras alimentadoras.
2.- Subsidio para obras y servicios en entidades federativas	La Cámara de Diputados decidió financiar la realización de las siguientes obras y actividades específicas en algunas entidades federativas: a) 430 millones de pesos al metro de Monterrey. b) 130 millones de pesos para los corredores ferroviarios que integran el metro en el Estado de México. c) 800 mil pesos para equipo de refrigeración para un Centro Cultural en Tijuana. d) 197 millones de pesos para la biblioteca del Centro cultural Universitario de la U.e G. e) 10 millones de pesos para la reposición de equipos para el Museo de Antropología "Carlos Pellicer en Tabasco.	Anexo 19A: Infraestructura. Anexo 19. Anexo 19. Anexo 19. Anexo 19.

	<p>f) 9.7 millones de pesos para la ciudad inteligente en el Estado de Nuevo León.</p> <p>g) 110.5 millones de pesos para 43 proyectos de infraestructura local de cultura física en 13 entidades federativas.</p> <p>h) 250 millones de pesos para la celebración de un foro en Monterrey.</p> <p>i) 20 millones de pesos para una Asociación Civil denominada "Entidad Mexicana de Acreditación".</p>	<p>Anexo 19.</p> <p>Artículo vigésimo séptimo transitorio.</p> <p>Anexo 19.</p>
--	---	---

Rubro	Observaciones	PEF-2005
	<p>j) 9.7 millones de pesos para infraestructura en educación especial en el Estado de Michoacán.</p> <p>k) 9.7 millones de pesos para asignación especial para el área educativa del Municipio de Aguascalientes</p>	<p>Anexo 19.</p> <p>Anexo 19.</p>
3.- Áreas Naturales Protegidas.	La Cámara de Diputados "determinó" recursos por 57.5 millones de pesos, pero en lugar de limitarse a reasignarlos genéricamente al Fondo Patrimonial de Áreas Naturales Protegidas, realizó una distribución casuística para las áreas siguientes: Pantanos del Centro, Laguna de Términos, Sierra Gorda, Kalakmul, Montes Azules, los Tuxtlas, Mariposa Monarca y Fondo Patrimonial Siam Kaham.	Anexo 17.
4.- Construcción de instalaciones y adquisición de equipos para la Armada de México.	La Cámara de Diputados destinó recursos hasta por 500 millones de pesos a la Secretaría de Marina, a efecto de que inicié la construcción del Sector Naval de la Paz, Baja California Sur, en la Isla Juan Nepomuceno, Así como para que adquiriera cuatro lanchas interceptoras.	Artículo trigésimo sexto transitorio.
5.- Distribución de tiempos del Estado.	La Cámara de Diputados determinó las reglas a que deberá sujetarse la distribución de los denominados "Tiempos de Estado", los cuales constituyen una obligación legal que deriva directamente de una concesión de Radio y Televisión, consistente en otorgar gratuitamente a las dependencias del Ejecutivo Federal, treinta minutos de tiempo aire para la difusión de los temas educativos, culturales o de orientación social. Se resolvió otorgar un (40%) cuarenta por ciento de los tiempos disponibles al Poder Ejecutivo, (30%) treinta por ciento al Poder Legislativo, (10%) diez por ciento al Poder Judicial y (20%) veinte por ciento a los órganos constitucionales autónomos.	Artículo 29.
6.- Robos de combustible.	En el del Decreto impugnado, la Cámara de Diputados instruyó a Petróleos Mexicanos para que adquiriera en un plazo perentorio de cuarenta y cinco días, un equipo tecnológico que permita identificar los combustibles que suministra el mercado.	Artículo décimo transitorio.
7.- Celebración de convenios de coordinación con entidades federativas.	La Cámara de Diputados determina la celebración de convenios de coordinación con las entidades federativas.	Artículo 61, párrafo octavo.
8.- Creación del "Instituto de Capacitación Musical".	Se destinaran 26.0 millones de pesos al denominado "Instituto de Capacitación musical" una institución inexistente, no prevista en el Programa Nacional de Cultura, cuya creación no ha determinado el Ejecutivo Federal, con la intervención que, en su caso, correspondería a la Secretaría de Educación Pública, como autoridad educativa federal y al órgano desconcentrado competente (CONACULTA).	Anexo 19.

Por los rubros incluidos en la controversia, la misma Cámara de Diputados invitó a instituciones Estatales y Municipales a participar de la Controversia como terceros interesados, varios Estados de la República así lo hicieron.

Como se puede observar en el cuadro anterior, los cambios en el presupuesto estaban muy lejos de representar diferencias significativas en términos de política económica, o un viraje de rumbo en cuanto a la política social del Gobierno, además la Cámara de Diputados fue especialmente cuidadosa en no tocar aquellos programas que el Ejecutivo consideraba como “estrellas” o prioritarios, nos referimos al “Seguro Popular” o “Enciclopedia” u “oportunidades”, por lo que, en caso de así proponérselo, en lugar de confrontarse los poderes en los medios y al final también en la Corte, lo deseable hubiera sido un acercamiento discreto y negociaciones que involucraran a la Secretaría de Hacienda, Presidencia de la República y Cámara de Diputados.

En el cuerpo de la Controversia aparecen algunas de las críticas que el Ejecutivo hace al Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados y publicado por Él mismo, de ellos destacamos que; “se asignan recursos a los Fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales (FORTAMUN) y de Aportaciones Múltiples del ramo general 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, la crítica principal es por que tales aportaciones contravienen una serie de formulas de asignación de recursos, previamente establecidas por la Ley de Coordinación Fiscal, además de que en el aumento del presupuesto a los Municipios la Cámara de Diputados no tomo en cuenta las estimaciones realizadas por el Ejecutivo en cuanto los recursos que se obtendrían por la venta de petróleo.

De entre las criticas hechas por el ejecutivo también se menciona; “el anexo 17 es violatorio de los artículos 31, 35 y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al establecer programas a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación; y de Salud, que no recaen en el ámbito de la competencia que les fija dicha ley”.

En la Controversia también se dice que; “se determinó ampliar el presupuesto del ramo 38, otorgando 300.0 millones de pesos para Fondos Mixtos y 500.0 millones de pesos a fondos sectoriales, (con lo que se) viola lo dispuesto en los artículos 25 y 35 de la Ley de Ciencia y Tecnología, que dispone que la aplicación de recursos del CONACYT a los fondos mixtos y sectoriales, se debe realizar bajo mecanismos de financiamiento compartido con las respectivas contrapartes. Ante la eventual falta de concurrencia de recursos, los montos establecidos específicamente para tal fin quedaran sujetos y sin posibilidad de ser ejercidos por el Consejo, propiciando un dispendio de los limitados recursos presupuestarios”.

La Controversia Constitucional por supuesto es mucho más amplia de lo aquí expresado en los párrafos anteriores, sin embargo en los textos transcritos se puede apreciar de manera clara el espíritu de los argumentos del Ejecutivo y la Secretaría de Hacienda interpuestos en la Corte, en ellos lo primero que salta a la vista es que se desacreditan los cambios aprobados por la Cámara pues adolecen de una falta de técnica jurídica y, por lo mismo, no es tan bien fundamentados legalmente. También se acusa a la Cámara Diputados de invadir ámbitos de

competencia específicamente asignados por la Ley a instituciones como la Secretaría de Hacienda, instituciones educativas y la misma Presidencia de la República.

Es necesario explicar que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se expresan los montos destinados al cumplimiento de todos los programas de política pública que pretende llevar a cabo el Ejecutivo durante un año de ejercicio presupuestal en particular, Pero en el presupuesto no sólo están incluidas propuestas para la realización de programas federales, sino acciones que benefician a Estados y Municipios de la Federación.

Del Presupuesto se ha dicho que es: “Una de las atribuciones más importantes del Poder Legislativo es la discusión y aprobación del presupuesto. El Presupuesto de Egresos de la Federación es uno de los instrumentos más importantes de la política económica. De él depende la viabilidad financiera de todos los programas de política pública instrumentados por el Ejecutivo y por ello resulta de vital importancia el papel de los diputados en el ciclo presupuestario. El contrapeso que el Legislativo ejerce para la planeación de las finanzas públicas podría incentivar la democratización de éstas. La aprobación del presupuesto en México es, por disposición constitucional, una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.”³⁶

Para entender bien a bien el fondo de la Controversia es necesario tener en cuenta; primero, que el Presidente de la República es el encargado de presentar a la Cámara de Diputados la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; segundo, la Cámara de Diputados, de acuerdo con la Constitución, es la encargada de revisar, discutir y en su caso modificar el PEF; y tercero, una vez discutido, modificado y aprobado, el PEF se le entrega al Ejecutivo para su publicación. Esto es en estricto sentido lo que marca la Ley; sin embargo, los acontecimientos anteriormente descritos presentaron una serie de eventos no previstos en la Constitución.

Ya establecimos que el Ejecutivo es el encargado de proponer el Presupuesto de Egresos de la Federación, para hacerlo cuenta con el apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) quien establece mecanismos de comunicación con todos los organismos, instituciones y autoridades, tanto municipales, como estatales y federales, interesados en obtener recursos para desarrollar sus programas. Además, tanto el Ejecutivo Federal como la SHCP cuentan con un programa llamado Plan Nacional de Desarrollo (PND) que es la expresión de las metas a las que se quiere llegar, por lo que con él dirigen sus acciones y decisiones. Por otra parte, la misma Secretaría y la Presidencia de la República cuentan con cuerpos técnicos, asesoría, experiencia e información necesarias para cumplir con esta función.

³⁶ DAVILA Estefan, David; CABALLERO Sosa, Lilia. El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso de la Unión. México 2005 Fundar, P.23.

La SHCP cuenta con asesores y con toda una Subsecretaría encargada de reunir información, estudiar necesidades, presupuestar programas, discutir y fundamentar legalmente el Proyecto de Egresos, entre otras cosas, y a ello se avocan todo el tiempo. Por supuesto es un órgano profesional, especializado, con información, presupuesto y conocimientos.

Por otra parte está la Cámara de Diputados, quien tiene, entre otras muchas funciones, la de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, La iniciativa del PEF la presenta el Ejecutivo el 8 de septiembre y la misma Cámara tiene hasta el 15 de noviembre para examinarla, discutirla, hacerle modificaciones y regresarla al Ejecutivo para su aprobación. Es decir La Cámara de Diputados cuenta con poco más de un mes para revisar el trabajo especializado de la SHCP, en este mes el PEF es discutido en Comisiones integradas por diferentes visiones políticas, con proyectos económicos distintos y con la necesidad de llegar a acuerdos en un plazo determinado. Para su labor no cuentan con el tiempo, información y asesorías necesarios para hacer este trabajo y sin embargo lo realizan.

En este mismo orden de ideas, vale la pena destacar que, por el modo en como era aprobado durante la época presidencialista el PEF, la Secretaría de Hacienda trabajaba prácticamente por su cuenta y sin necesidad de consultar a las Comisiones de Diputados encargados de dichos temas, la verticalidad que existía en estos momentos permitía el vínculo entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo pues compartían programas, compromisos y objetivos. La Cámara de Diputados no era más que una caja de resonancia de las decisiones adoptadas previamente desde la cúpula misma del poder político en México y si bien los Diputados eran los encargados de discutir y aprobar el presupuesto, lo hacían para dar validez y legalidad a este proceso, a demás de una apariencia democrática. Por esto la Cámara de Diputados no era una instancia importante para la negociación del presupuesto.

Por otra parte, la misma SHCP técnicamente cuenta con todo lo necesario para ayudar al Ejecutivo en la elaboración del Proyecto para el PEF pero, por su origen y naturaleza, no es una instancia política, ni cuenta con capacidad para negociar o discutir, sino para presentar de manera ordenada y fundamentada la visión del Ejecutivo.

En la actualidad la relaciones Cámara de Diputados y Ejecutivo Federa han cambiado, uno de los cambios que podemos destacar es; que las discusiones en torno del presupuesto federal para 2005 mostraron un mayor protagonismo de la Cámara de Diputados frente a la propuesta original enviada por la Secretaría de Hacienda, lo cual debió de verse como algo natural frente a la nueva realidad política expresada en la misma Cámara y en el esquema del Gobierno Dividido. Pues antes, durante el Presidencialismo a la mexicana, el Ejecutivo decidía que hacer con el presupuesto y como lo repartía, pero ahora estamos frente a una realidad distinta.

La mayor participación social, política y electoral ha implicado un cambio en la composición de todos los órganos de gobierno, entre ellos, la Cámara de Diputados, lo que ha propiciado que la aprobación del paquete económico del gobierno federal deba pasar por negociaciones y filtros cada vez más complicados. Al desaparecer las mayorías absolutas en la Cámara de Diputados y la afinidad ideológica de estas mismas con el Presidente de la República en turno, el Congreso de la Unión ha asumido el papel de contrapeso real frente a las decisiones del Ejecutivo y, particularmente frente al nuevo sistema de equilibrios y alianzas temporales basado en la alternancia y en los partidos políticos, las Cámaras obtuvieron mayor capacidad de decisión en la definición de las políticas gubernamentales.

Desde la elección federal de 1997 ya se comenzaban a vislumbrar cambios en las funciones de la Cámara de Diputados. Con las elecciones del año 2000, en las que el PRI perdió la Presidencia de la República, también cambió la correlación de fuerzas representadas en la Cámara de Diputados y, con ello, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. En este proceso también se modificó el quehacer legislativo.

Pero a pesar de los cambios experimentados por nuestro país, la creación y planeación de políticas públicas, no ha cambiado mucho pues sigue careciendo de una base democrática. El Presidente de la República y su cuerpo de asesores crean el Plan Nacional de Desarrollo (PND) para todo el sexenio y la Secretaría de Hacienda, con base en el PND crea cada año el proyecto de PEF, el cual es un documento que contiene, por su origen, solamente la visión del Ejecutivo.

Al pasar por la Cámara de Diputados se permite la posibilidad de enriquecer el proyecto de PEF y, con las aportaciones de los Diputados en el tiempo dedicado para su discusión y aprobación, este proceso tendría que ser un espacio que propiciar el acercamiento, el dialogo y la concertación entre los poderes involucrados.

Al revisar los cambios realizados a la propuesta original del Ejecutivo del PEF, por la Cámara de Diputados es de destacar que se percibe que en el fondo de la discusión se encontraba, más allá de pesos o centavos aprobados o no en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el debate sobre las facultades de los distintos actores políticos en cuanto al manejo de la política económica nacional, es decir, en términos más llanos, quién conduce la política económica: el Congreso o el Poder Ejecutivo.

Es decir nos encontramos ante una especie de “vencidas” entre poderes que no han entendido que la realidad política mexicana ha cambiado y que por lo mismo es necesario que nuestras instituciones cambien.

Necesitamos de un Ejecutivo Federal y una Cámara de Diputados que entiendan que el Presupuesto de Egresos de la Federación tiene una naturaleza política, que tiene que expresar la diversidad de las necesidades de una población de

características e intereses también diversos, que se ha transformado y por lo mismo ha transformado sus instituciones de gobierno de tal modo en que todos estén representados.

Conclusiones

- Nuestro país fue concebido por el Constituyente del 1917 con un régimen presidencial, y durante sus primeros años se fue consolidando, además, un sistema de partidos con un partido hegemónico al que pertenecía el Ejecutivo y del que surgían prácticamente todos los integrantes del Congreso de la Unión. La combinación de estos dos factores propicio que el poder legislativo fuera subordinado a las iniciativas del Presidente de la República.
- El proceso de transición hacia la democracia de nuestro país se puede decir que inició en 1963, con los Diputados de Partido, a través de ellos, por primera vez, se dio acceso a la Cámara de Diputados a partidos políticos diferentes del partido al que pertenecía el Presidente de la República.
- la necesidad de encauzar demandas sociales por vías institucionales; la urgencia por constituir autoridades legítimas, representativas y respaldadas por elecciones creíbles, con la participación y convalidación de la oposición; y con votaciones copiosas, además del deseo de dar una imagen democrática a nivel internacional, entre otras cosas, dieron origen y motivación a las primeras reformas de importancia durante la segunda mitad del siglo anterior.
- Las transformaciones a la legislación electoral han sucedido por distintas razones y en diferentes contextos, sin embargo las que han tenido más significado y trascendencia para la vida política mexicana son aquellas en las que se ha modificado la integración de la Cámara de Diputados.
- Las distintas transformaciones anteriores propiciaron que para las elecciones de 1988 ya se contara con una amplia oferta electoral, con una gama de posibilidades para ejercer el voto y, sobre todo, con un enorme potencial de votantes. El escenario estaba preparado para un proceso tranquilo y legitimador, con altos márgenes de participación y solamente en espera de una victoria aplastante a favor del priísmo, pero se sucedieron una serie de acontecimientos que provocaron un desarrollo diferente.
- Las elecciones de 1988 evidenciaron la necesidad de crear una nueva legislación en esta materia, que fuera incluyente, que distanciará al Estado

de la organización de las elecciones, que creará mecanismos más equitativos y transparentes y que generará autoridades legítimas.

- La reforma electoral que dio origen al COFIPE y, en consecuencia al IFE, se diferencia de las otras pues fue producto de negociaciones en las que intervinieron de manera más directa distintos partidos políticos, organizaciones sociales y Gobierno Federal. Esta reforma destaca, también, por que dio inicio a la separación del Gobierno Federal de la función de organizar las elecciones.
- La creación y aprobación del COFIPE significó el fin al corporativismo; redefinió la mayoría en la cámara hasta 301 diputados en el caso que un partido acumulará el 60 por ciento de la votación nacional; Sustituyó la Comisión Federal Electoral por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, aún cuando éste seguiría siendo presidido por el titular de la Secretaría de Gobernación; determinó que la Elección de Consejeros y Magistrados se llevaría a cabo por la Cámara de Diputados y Senadores, estos nombramientos podrían ser impugnables; introdujo resultado inmediato de los comicios con apoyo de sistemas electrónicos; estableció que el padrón electoral debería ser sustituido por un Registro Nacional Ciudadano; estableció en la Ley que se garantizaría el respeto a los representantes de los partidos en las casillas; además de incluir las sanciones penales por fraudes electorales, la credencial de elector con fotografía, y la ciudadanización de las casillas.
- Las elecciones reguladas por el COFIPE y los resultados de las mismas, han propiciado una integración cada vez más plural del Congreso de la Unión, de tal suerte que en la actualidad no existe ni en la Cámara de Diputados, ni en la Cámara de Senadores, un partido mayoritario, sino tres minorías que se han visto obligadas a combinarse de distintos modos para poder llevar a cabo su labor.
- Las elecciones de 1991 y de 1994 confirmaron que el país se estaba transformando y los partidos políticos fueron ganando poder y presencia en el Congreso de la Unión de tal suerte que en 1991 el un partido de oposición, el PAN, obtuvo el primer Senador en su historia. En este mismo sentido, se aprecia, entre estas dos elecciones, la tendencia hacia una conformación cada vez más plural de la Cámara de Diputados.
- El impacto de la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados se puede notar a través de las iniciativas legislativas. Durante mucho tiempo el Ejecutivo se destacó como el principal iniciador de leyes, una vez que la composición de la Cámara fue más plural, el número de iniciativas por parte de los legisladores se duplicó. “Mientras que de 1946 a 1964 los

legisladores presentaron en promedio 59 iniciativas por periodo de 1982 a 1991 presentaron 252.”³⁶

- Pero la productividad de una Legislatura no se evalúa a través de la cantidad de iniciativas que se presentan para su discusión y dictamen, sino más bien por cuantas de ellas dan resultados en Leyes, Reglamentos y Decretos que pasan al pleno de la misma Cámara y finalmente son incorporadas al cuerpo legal mexicano. Ahí es en donde los datos de productividad legislativa.
- Vale la pena destacar, primero; que la eficacia legislativa no depende de la cantidad de iniciativas que se presenten, sino más bien de la relación, que ya mencionábamos antes, entre iniciativas presentadas y aprobadas y segundo; a la capacidad de los partidos para realizar las negociaciones necesarias para generar los consensos indispensables para discutir, acordar y aprobar reformas que satisfagan a todas los grupos representadas ante la Cámara.
- Las legislaturas LV y LVI se pueden considerar el preludio de las actuales pues, más allá de o su composición, o las iniciativas que en ellas se aprueban, se podía apreciar que el proceso legislativo se estaba transformando con lo que se confirmaba que también el país se estaba transformando y que habían desaparecido las mayorías aplastantes, que sometían a las minorías; que ya no habría más elecciones de “carro completo” y por lo que “la aplanadora priísta” no se vería más en la Cámara de Diputados y el lenguaje parlamentario Mexicano se estaba transformando ahora se escuchaba cada vez con más frecuencia palabras como diálogo, negociación, concertación y acuerdo. El lenguaje de la democracia se estaba volviendo de uso cotidiano.
- La reforma electoral de 1996 separó completamente al Estado de la organización de las elecciones, creó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, puso fin a la afiliación corporativa de los sindicatos a los partidos políticos, transparentó el financiamiento público de los partidos y modificó las Cámaras de Diputados y Senadores. En la Cámara de Senadores se incluyeron los Senadores de representación proporcional y en la Cámara de Diputados se redujo la cantidad de Diputados que un partido podría obtener, a demás de limitar la sobrerepresentación a un 8%.
- La no existencia de la cláusula de gobernabilidad, sumado al límite del 8% establecido a la sobre representación, trajo como consecuencia que ningún partido obtuviera los votos necesarios para hacer reformas ni a la Constitución ni a Leyes secundarias con lo que, por primera vez, en 1997,

³⁶ Casar Ma. Amparo, El Congreso del 6 julio, en Salazar, Luis, et al, Elecciones y transición a la democracia en México 1977. Cal y Arena, p. 139.

durante la LVII legislatura, el gobierno mexicano se enfrentaba a un fenómeno llamado “gobierno dividido” que, en el caso mexicano se ha caracterizado por que el partido del Presidente de la República carece de la mayoría legislativa en un principio en la Cámara de Diputados y ahora también en la de Senadores. Como consecuencia de este proceso se ha disminuido la capacidad del Ejecutivo Federal de realizar cambios de política.

- Las transformaciones sufridas sobre todo por la Cámara de Diputados se han traducido en un sistema de partidos competitivo, con tres partidos que comparten el poder, pero que tienen la necesidad de coligarse entre ellos para aprobar cambios legislativos.
- Con la irrupción de las minorías, el trabajo en las comisiones se vio revitalizado y, el proceso legislativo, revalorado. Se comenzaron a generar un mayor número de iniciativas desde la oposición y las iniciativas tenían la posibilidad real de ser dictaminadas en comisiones y pasar para su eventual aprobación o rechazo en el pleno. Recordemos que el primer filtro por el que pasa una iniciativa son las comisiones, en ellas surgen los dictámenes que permiten que estas o bien sean desechadas, o turnadas para su próxima discusión, o pasadas al pleno de la Cámara para su discusión y aprobación. Las comisiones, por un lado permiten la especialización de los Diputados en temas específicos y que estos temas sean discutidos de manera más seria y razonada, además de que es más fácil discutir, negociar y llegar a acuerdos en un grupo pequeño, por lo que las comisiones o, más bien, los comisionados se han convertido en los principales operadores del proceso legislativo.
- una nueva realidad política se estaba imponiendo en nuestro país, por las características de la Cámara de Diputados, esta era la primera instancia de gobierno en la que se notaban las transformaciones y de ser un apéndice del Ejecutivo, en donde se legitimaban las acciones y decisiones Presidenciales, la Cámara de Diputados estaba comenzando a cumplir con el papel para el que originalmente fue creada, es decir, una instancia con poder y capacidad, encargada de vigilar las acciones de otro poder encabezado por el Ejecutivo. Por fin el poder estaba limitando al poder.
- En las elecciones del 2000 se dio un cambio significativo pues la Presidencia de la república fue ganada por un partido político distinto al PRI, por lo que se puede considerar que fueron un paso importante para la consolidación de la democracia en nuestro país. Sin embargo los resultados en las elecciones reflejaron un país diverso, que no colocaba todo el poder y la capacidad de decidir en una sola fuerza política.
- No obstante el cambio de partido en la Presidencia de la república, fenómeno, del gobierno dividido, nuevamente se presentó en la Cámara

Baja, más aún ahora se extendió al Senado de la República; sin embargo, el hecho de que se diera un cambio de partido en el Ejecutivo le dio gran relevancia a los resultados electorales y generó grandes expectativas con respecto a transformaciones importantes en la conducción del país. Pero el gobierno del Presidente Vicente Fox no estuvo a la altura de las expectativas que generó durante las elecciones, primero porque; no fue capaz de integrar a su mismo partido, el PAN, a su proyecto de gobierno e incluso, en un principio ni siquiera lo incluyó dentro de su gabinete; segundo porque lejos de acercarse a otros actores políticos para construir acuerdos, los alejó e incluso provocó que su aliado natural y promotor durante las elecciones del 2000, el PVEM se acercara al PRI.

- La falta de operación política por parte del Ejecutivo y la inexistencia de acuerdos entre los distintos actores políticos, trasladado hacia el funcionamiento del Congreso y particularmente a la Cámara de Diputados, a demás de la confrontación de estos poderes en los medios de comunicación, generaron un debate entre dos visiones del Congreso de la Unión y de las Instituciones de Gobierno: una de ellas percibía este fenómeno del gobierno dividido como una consecuencia lógica del avance democrático experimentado por el país en los últimos años, y la inmovilidad legislativa la veían como un proceso natural y necesario de aprendizaje que una vez superado tendería a mejorar el funcionamiento de esta institución; por otro lado, otros sostenían que se requería regresar al pasado, volver a tener una Presidencia de la República fuerte y a un Congreso dominado por un solo partido pues el Congreso se estaba transformando en un obstáculo para el desarrollo del país.
- Los cambios ocurridos en la composición de la Cámara de Diputados; el nuevo modo en como se operaban desde el Legislativo la aprobación de leyes y reglamentos o la implementación de políticas públicas; aunado al enfrentamiento mediático entre el Ejecutivo y el legislativo, generó la opinión falsa de que un Cámara de Diputados construida sin mayorías estaba provocando una inmovilidad legislativa.
- Al revisar la cantidad de iniciativas presentadas en relación con las dictaminadas podría parecer que la improductividad legislativa, más que una realidad propiciada por la diversidad política y ausencia de mayorías en la Cámaras de Diputados, haya sido más bien un mito propiciado por el enfrentamiento entre poderes que ha venido ocurriendo desde que el Presidente de la República y el Congreso no pertenecen a un mismo partido, junto con los enfrentamientos entre las distintas fracciones parlamentarias.
- Pero el trabajo legislativo no solo tiene que ser valorado en términos cuantitativos sino también cualitativos. Y es que, aún cuando hubo un gran número de iniciativas presentadas, muchas de ellas nunca llegaron a ser

dictaminadas pues, por falta de calidad o por no cumplir con los requisitos mínimos de técnica jurídica, no pasaron por el filtro que significan las comisiones. Y esto lo podríamos atribuir a que el trabajo de los diputados ha aumentado de manera significativa durante desde 1988 y más aún estos últimos períodos de gobierno dividido; creemos que los diputados han asumido correctamente un papel más activo en el sistema político mexicano y, la nueva realidad los dota de mayor influencia y capacidad para participar en la toma de decisiones, sin embargo aún no cuentan con los cuerpos técnicos, las asesorías y con una normatividad que la les permita asumir esté papel de mejor manera.

- El proceso para proponer, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación es un ejemplo emblemático de los pasos que aún nos faltan dar como nación para consolidar nuestro camino hacia la democracia; “la llegada del primer gobierno sin mayoría legislativa redefinió la manera en como se discute y aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Anteriormente, en un escenario sin competencia política y sin pluralidad en la Cámara, la revisión y aprobación del presupuesto se mantuvo en un estado de trámite constitucional. La propuesta presidencial era aprobada sin modificaciones significativas. A partir de la conformación de la LVII legislatura en el 1997, la Cámara de Diputados ha ejercido la facultad que le confiere la Constitución, y ha realizado modificaciones importantes al PEF enviado por el Ejecutivo.”³⁷
- Los cambios experimentados por nuestro país no se han visto reflejados en la creación y planeación de políticas públicas, pues estos sigue careciendo de una base democrática. El Presidente de la República y su cuerpo de asesores crean el Plan Nacional de Desarrollo (PND) para todo el sexenio y la Secretaría de Hacienda, con base en el PND crea cada año el proyecto de PEF, el cual es un documento que contiene, por su origen, solamente la visión del Ejecutivo.
- Al revisar los cambios de que fue objeto el Presupuesto de Egresos de la Federación, nos damos cuenta de que los cambios estaban muy lejos de representar diferencias significativos en términos de política económica, o un viraje de rumbo en cuanto a la política social del Gobierno, además la Cámara de Diputados fue especialmente cuidadosa en no tocar aquellos programas que el Ejecutivo consideraba como “estrellas” o prioritarios, nos referimos al “Seguro Popular” o “Enciclopedia” o a “oportunidades”, por lo que, en caso de así proponérselo, en lugar de confrontarse los poderes en los medios y al final también en la Corte, lo deseable hubiera sido un acercamiento discreto y negociaciones que involucraran a la Secretaría de Hacienda, Presidencia de la República y Cámara de Diputados.

³⁷ SOUR, Laura. Pluralidad y transparencia en el proceso de aprobación presupuestal al interior de la Cámara de Diputados, México D.F. 2006. CIDE, P.1.

- La nueva realidad política mexicana expresada de manera clara en la Cámara de diputados impone la necesidad de que los poderes Ejecutivo y Legislativo trabajen pensando en que la independencia y separación de los poderes no significa confrontación, sino más bien la oportunidad de colaborar y abrir espacios para el diálogo y la concertación.

BIBLIOGRAFÍA

1. GALARAZA, Gerardo, "Cada presidente llega con su nueva ley electoral, siempre la "más avanzada y democrática" en Revista Proceso, 9 de enero de 1989.
2. GARCIA, Orozco Antonio, Legislación Electoral Mexicana 1812 1988, México 1989, tercera edición, ADEO- Editores.
3. OROZCO Gómez, Daniel, El Derecho Electoral Mexicano, México, 1993 Edit. Porrúa.
4. KRIEGER, Emilio, "El proceso Electoral de 1988, un testimonio", en Estudios Políticos, México, enero-abril, 1989, FCPyS.
5. WOLDENBERG, José, "La reforma electoral de 1988". En PEREZ, Germán (Compilador), 17 ángulos de un sexenio, México 1987, Plaza y Valdés.
6. SANCEZ C., Rosa Martha, "El Código Federal Electoral y su aplicación práctica en el proceso electoral de 1988", en varios autores. Las elecciones federales de 1988 en México, México 1988, FCPyS (Colección Procesos Electorales, tomo IV).
7. Cámara de Diputados, "De la reforma de 1986 a la modernización del proceso electoral" en http://camaradediputados.gob.mx/museos/s_nues12.htm
8. PESCHARD, Jacqueline. "Las elecciones de 1988: Balance y desafíos". En CORDOVA, Arnaldo et all. Ciencia política, democracia y elecciones. México 1989, UNAM.
9. SALINAS de Gortari, Carlos. "Discurso de toma de posesión al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" en <http://www.inep.org/content/view/3046/88/>.
10. CASAR Ma. Amparo, El Congreso del 6 julio, en Salazar, luis (Coordinador), en Elecciones y transición a la democracia en México. México 1977, Cal y Arena.
11. BECERRA Chávez, Pablo Javier. "Elecciones y Partidos en México, 1974-2004"

<http://www.fesmex.org/documentos%20y%20programas/ponencia%20Pablo%20Becerra%201%20diplom05.doc> .

12. Documento elaborado por El Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Interior, S.I.I.D. de la Cámara de Diputados para la LIX Legislatura. El congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Integración y Facultades.
13. Revista Diálogo y Debate de Cultura política. CASTILLO Peraza, Carlos, “De la fuerza a la maña, la lenta apertura del Poder Legislativo mexicano a la oposición política entre los años 1943 y 1958” México, abril-junio, 1997 No. 1, Nuevo Horizonte Editores.
14. Revista Diálogo y Debate de Cultura política. Lujambio, Alonso y Marván Laborde, Ignacio, “La formación de un sistema electoral ‘netamente mexicano’. La reforma de los ‘Diputados de Partido’ 1962-1963”. México, abril-junio, 1997 No. 1, Nuevo Horizonte Editores.
15. Revista Diálogo y Debate de Cultura política. Aguilar, Luís. “La reforma por consenso”. México, abril-junio, 1997 No. 1, Nuevo Horizonte Editores.
16. Revista Diálogo y Debate de Cultura política. Alcocer, Jorge, “El ciclo de las reformas electorales, 1978-1996”, México, abril-junio, 1997 No. 1, Nuevo Horizonte Editores.
17. AGUIRRE, Pedro; Becerra, Ricardo; Cordova, Lorenzo; y José, Woldenberg. Una Reforma electoral Para la Democracia. México 1995, Instituto de Estudios para la Transición a la Democracia.
18. PÉREZ Fernández C., Germán; ALVARADO M., Arturo; SÁNCHEZ G., Arturo (Coordinadores). La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994. México, 1995, FLACSO, Miguel Ángel Porrúa, .
19. VALDÉS Robledo, Sandra. La Transición Mexicana ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?. México, 2006, Miguel Ángel Porrúa.
20. Cámara de Diputados, División de Política Interior, “Argumentación Jurídica Sobre el Veto al Presupuesto, Expresado por los Diputados, en la Sesión del Día 14 de Diciembre del 2004.” México , 2004. Cámara de Diputados.

21. González Chávez, Jorge, "Rechazo del veto al presupuesto de egresos de 2005", Cámara de Diputados, Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Interior, México, Febrero 2005. Cámara de Diputados.
22. Diario Oficial de la Federación, 22 de septiembre 1963.
23. Diario Oficial de la Federación, 22 de junio 1963.
24. Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre 1977.
25. Diario Oficial de la Federación, 15 de diciembre 1986.
26. Diario Oficial de la Federación, 6 de abril 1990.
27. Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre 1993.
28. Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto 1996.
29. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México 1990, Secretaría de Gobernación.
30. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México 1991, Harla.
31. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México 1994, Instituto Federal Electoral.
32. SOUR, Laura. Pluralidad y transparencia en el proceso de aprobación presupuestal al interior de la Cámara de Diputados, México D.F. 2006, CIDE.
33. AGUIRRE, Pedro Et. All. Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones. (Estudios Comparados), México, 1993. Instituto de Estudios para la Transición a la Democracia A.C.