



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**La reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los
Estados Unidos Mexicanos de 1999:
sus efectos en el Servicio Parlamentario de Carrera en las
comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados en la
LVIII Legislatura 2000 - 2003**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA:

FLOR LAURA JOVITA LICONA MORALES

Director de tesis:
Mtro. Juan Francisco Zamudio Tadeo

Ciudad Universitaria

2008





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.

Dedicatorias

Esta investigación tiene por contexto un momento particular, donde la comunidad universitaria padece un clima de agresión contra la educación pública, lo cual no es un problema exclusivo de México sino de diferentes países del mundo que pretenden presentar a la educación “como un producto” que debe obedecer las leyes del mercado que es una de la cara de la moneda, la otra cara es el apoyo a la educación privada.

En este sentido es muy atinado lo que afirma el Doctor Ruy Pérez Tamayo cuando afirma al respeto: “el presente contexto se inscribe en una política de adelgazamiento del Estado, de dejar fuera de las responsabilidades del Estado el máximo de actividad de tipo social y entregárselas a la iniciativa privada. Ese es el camino que lleva actualmente la estructura social y se llama de distintas maneras: neoliberalismo, globalización, etc.

Registrar las lecturas en función a ciertas ideas preconcebidas es una forma de limitar la libertad que todo ser humano debe tener para informarse, esto constituye un ataque a la libertad de cátedra que pretende limitar la libertad de expresión porque las ideas que son inconvenientes, que no deben difundirse por el bien de la sociedad, es el primer paso para la dictadura. La idea es la capacidad para enfrentarse a la realidad y obtener de ella las conclusiones que a uno le parecen más razonables con lo observado, lo pasado”.

Por esta y muchas razones de agradecimiento y gratitud dedico la presente tesis para:

- La UNAM, porque soy producto de un proyecto humanista de hombres como: Alfonso Reyes, Antonio Caso y José Vasconcelos. Tu comunidad se conforma por mujeres y hombres que enaltecen con el conocimiento el espíritu de la raza cósmica, comprometidas con la libertad.
- El Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mis distinguidos maestros de la FCP y S por enseñarme con paciencia el sentido de la epistemología de la ciencia.
- Mi querida maestra Elena Jeannetti Dávila por impulsarme a entender la importancia de la Participación de la Mujer en la Política y en la Administración Pública.

- Mi muy apreciado maestro Gabriel Careaga + quien me enseñó el papel transformador e histórico de la Clase Media en México en los procesos políticos y sociales en la transformación democrática de nuestro país, por fomentar en mi el compromiso permanente por erradicar la evasión y el conformismo, característicos de las complacencias de los espíritus estrechos de la sociedad de masas.

Usted sembró el amor por la literatura, el cine, el teatro y la ciencia. Me guió con bondad por el camino de la reflexión histórica que me permitió entender a la administración pública desde un punto de vista sociológico. Siempre recordaré con afecto sus clases, en especial cuando abordaba el tema sobre la importancia de la investigación científica en Ciencias Sociales que desarrolla la FCPYS de la UNAM que en aquel tiempo no entendía.

- Los fundadores del Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Diputados con admiración y respeto por enseñarme el valor humano y ético de la administración legislativa.
- El profesional cuerpo de estenógrafos de la Cámara de Diputados por enseñarme día con día el valor de su trabajo. Son ustedes los pioneros en formar cuerpos profesionales de carrera en la asamblea francesa en el siglo XVIII, los cuales crearon las primeras plazas mediante examen probatorio de capacidad. Ustedes constituyen el inicio del servicio de carrera parlamentario en la administración pública.
- Para mi mamá Lupita por ser mi ejemplo en la vida.
- Para los integrantes de mi familia, en especial para mi hermana Fany y mi estimada “amiga” Alicia Martínez Muciño.

Todos ustedes me han enseñado con su particular personalidad el sentido de la vida. Conforman mi historia, comunidad y mis desafíos comprometidos.

¡Gracias!.

“Yo no aprendo para enseñar,
yo no aprendo para imponer,
ni pretendo la infinita soberbia
sino que con aprender ignoro menos”.
Colegio de San Idelfonso
Juana Inés de la Cruz

Índice

Introducción	1
Capítulo I	24
Características del Estado, Estado representativo y Sistema Parlamentario	43
1.2 El sistema de gobierno presidencial	
Capítulo II	49
El Congreso mexicano	
2.1. La teoría de Montesquieu sobre los tres poderes y su separación	50
2.2. Características del Congreso General	59
2.3. La organización del trabajo legislativo	65
2.4 Elementos teóricos para comprender el papel de las Comisiones legislativas: El gobierno congresional de Woodrow Wilson.	68
2.5 Las Comisiones en México	70
2.6. Elementos que inciden en la apertura democrática en las Comisiones del Congreso.	73
2.7. La reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999: el aspecto político.	75
2.8. El aspecto legislativo en la transformación del órgano de gobierno Camaral.	79
2.9. La profesionalización del trabajo legislativo en las comisiones legislativas	82

Capítulo III	90
El Servicio Parlamentario de Carrera en la Cámara de Diputados	90
3.1. Elementos que constituyen el Servicio Civil de Carrera, desde la referencia de la Ciencia de la Administración Pública	90
3.2. ¿Qué se entiende por Servicio Civil de Carrera?	91
3.3. ¿Qué se debe entender cómo Servicio Parlamentario de Carrera?	95
3.4. El espíritu del servicio Parlamentario de Carrera	97
3.5. Expectativas del Servicio Parlamentario de Carrera en la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura	99
3.6. Efectos del Servicio Parlamentario de Carrera en la Cámara de Diputados	100
3.7. propuesta para potenciar un Servicio Parlamentario de Carrera en las Comisiones	113
Conclusión	115
Bibliografía	128
Hemerografía	131
Otras fuentes	132

Introducción

Comprender los elementos que conforman el equilibrio de poderes en el México reciente constituye una empresa amplia y compleja, la cual debemos discernir con claridad en dos ámbitos. El primero es conocer con precisión el proceso histórico y político de un país en cuanto a su desarrollo jurídico electoral, conociendo el contexto en que se llevó a cabo. El asimilar el desarrollo de un país implica también el conocimiento de su cultura y de las expresiones que conforman su identidad. Todo este entramado va conformando la definición de su marco constitucional y en la expresión de su constitución en la cual se definen los derechos y las obligaciones ciudadanas como también se definen las funciones, facultades, límites del poder político y régimen de gobierno.

El elemento que más nos interesa resaltar es el de la participación política de los ciudadanos organizados expresados en partidos políticos, los cuales luchan por el poder público. En este ámbito son necesarias instituciones públicas, que regulen la contienda electoral, las cuales otorguen garantías legales a los actores políticos que legitimen a los ganadores y a los perdedores, a través de mecanismos eficaces y transparentes, en los cuales se desarrolle la plena democracia, es decir, el practicar la tolerancia, la diversidad, y el diálogo de los ciudadanos en el pleno desarrollo de sus derechos políticos.

Una segunda instancia, es la participación ciudadana en la cual la responsabilidad que debe asumir el individuo frente a sus obligaciones cívicas, que impone desarrollar una cultura política en la cual el ciudadano reflexiona cómo ejercen el poder los gobernantes. Es esta tarea su compromiso cívico se expande y se desarrolla ampliamente cuando califica o descalifica el ejercicio gubernamental. En éste ámbito el instrumento más eficaz para manifestar su inconformidad, es mediante el ejercicio del voto durante un proceso electoral.

Es por esto, que reflexionar el cómo consolidar su sistema de partidos, no sólo implica entender al sistema democrático como procedimiento, es decir, cómo se expresan las nuevas formas de participación y representación política, que si bien es cierto, es la expresión última del pleno ejercicio de los derechos políticos y sociales, es necesario destacar la importancia de la simbiosis individuo-cultura política donde el ciudadano es la pieza fundamental para la consolidación del sistema democrático. En este sentido, puede existir un sistema democrático con procesos perfectos, pero este hecho no es razón suficiente para afirmar que exista plenamente un sistema democrático. En éste sentido la definición final de nuestra representación política aterriza en la composición de nuestro congreso mexicano, el cual encarna la más genuina expresión de nuestra soberanía en el Poder Legislativo Federal. Esta definición refiere la composición, integración, y relación del congreso con la sociedad.

Como todos sabemos, nuestro proceso democrático ha sido ciertamente complejo y difícil, en la que hemos podido constatar las nuevas generaciones los avances, los retrocesos y los retos que implican diseñar un Poder Legislativo: plural, eficiente y fortalecido capaz de cumplir con los retos futuros de una sociedad mexicana más demandante, crítica y madura en el desarrollo de la vida política del país.

La nueva realidad política del México del siglo XXI nos indica una nueva correlación de fuerzas en las que se distingue una real oposición política, en la que su presencia impone nuevas reglas del juego del igualdad de trato exigida en cualquier asamblea democrática que se vio claramente vulnerada a lo largo de los más de siete décadas de dominio de un solo partido, es decir la dinámica que predominó por ese tiempo dictaba el binomio presidencialismo-partido mayoritario en las cámaras del congreso, lo cual definía un sistema presidencial autoritario cuya disciplina definía la carrera política fuera de la voluntad de los electores y si en manos del ejecutivo que ajustaba su actuación a los dictados del gobierno en curso, dando como resultado la prohibición de la reelección parlamentaria intermedia de los legisladores en el año de 1933.

Esta dinámica contribuyó al control entre: el presidente, el partido y el trabajo de las comisiones del congreso.

La nueva etapa política que vive el país nos indica la transición, es decir el término de un sistema de partido dominante a una real competencia electoral con un probado sistema de partidos competitivo. Este diferente escenario hoy en la realidad que opera y dicta como imperativo la creación de un aparato público moderno, capaz de enfrentar los retos de una sociedad más plural. En este contexto debemos ubicar la reforma del 3 de septiembre de 1999 a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, reforma que nos mostró la necesidad de potenciar al Poder Legislativo Mexicano con un diseño administrativo moderno, el cual enfrentara las nuevas exigencias políticas y administrativas del congreso. Por esta razón el espíritu del dictamen de la reforma a la Ley Orgánica tiene como prioridad la implementación de la profesionalización del trabajo parlamentario, debido a la presencia de un estancamiento del mismo, originado por la mecánica del pasado, forjándose así una institución débil.

Toda esa problemática ha configurado un congreso con crisis severas en la función pública, consecuentemente en los procedimientos y en los métodos legislativos funcionales y operativos que repercuten a corto plazo en la pérdida de la fe de los pueblos en su parlamento. Bajo ésta lógica, los servicios de carrera constituyen uno de los medios más idóneos para asegurar la eficiencia de la acción de los poderes públicos y se han convertido en los países en donde no se aplican en una de las prioridades de los procesos de cambio y de reforma del Estado.

Si bien es cierto, la Constitución de 1917 se garantizó, en la formalidad jurídica, la pluralidad de partidos y la realización de elecciones regulares, pero el sistema electoral y de partidos configuró desde entonces su característica no competitiva y régimen político su peculiar autoritarismo. El partido gobernante tuvo la capacidad de desarrollar un elevado grado de institucionalización de sus estructuras de dominio con la creación y posterior transformación del partido gobernante (PNR, PRM, PRI), este régimen desarrolló una gran capacidad para tolerar a la oposición y mantenerla en los márgenes del sistema.

De 1917 a 1943 la lógica de la organización electoral estaba a cargo de un fuerte control gubernamental, el cual la organización de las elecciones estaba a cargo de los gobiernos locales, y después bajo la lógica centralizada de la Comisión Federal Electoral. En México la circulación dentro de la elite gobernante estaba garantizada por la rotación sexenal de cuadros dentro del gobierno y del partido hegemónico, y la propensión reformadora del gobierno llegó a convertirse en una auténtica tradición nacional.

La ley de 1973 introdujo por primera vez la representación paritaria en todos los órganos electorales, su impacto fue muy reducido en el funcionamiento de los órganos electorales. La reforma de 1977 mantuvo la representación paritaria pero introdujo el registro de los partidos condicionado al resultado de la elección, lo cual provocó un efecto expansivo sobre los órganos electorales. Entre 1979 y 1985 se pasó de cuatro a nueve partidos con registro y por tanto representados en los órganos electorales. La reacción a esta situación fue la reforma de 1986-1987 que estableció un criterio proporcional para integrar los órganos, de manera que el partido gobernante por sí solo tuvo mayoría absoluta en todos ellos.

La reforma de 1989-1990 creó un nuevo organismo encargado de la organización de los comicios, el Instituto Federal Electoral. Antes, de la reforma de 1993, se modificaron las fórmulas de representación en las dos cámaras para ampliar los espacios destinados a la oposición. En la de diputados se había introducido y depurado la llamada cláusula de gobernabilidad en 1989-1990, pero tres años después desapareció y se disminuyó la proporción de escaños.

En el senado se creó la figura de los senadores de primera minoría, destinados a los partidos políticos que ocuparan el segundo lugar en la votación de cada entidad. Se eliminó el principio de auto calificación de los legisladores, con lo cual desapareció la figura de los colegios electorales y se trasladó la última instancia para resolver impugnaciones en materia de la elección de diputados y senadores al Tribunal Federal Electoral.

La reforma de 1994 llama a la ciudadanización de los órganos electorales, consistió en que los consejeros ciudadanos (seis por ley) se constituían en el componente decisivo del Consejo General del IFE. En este contexto, se concebía

a los consejeros ciudadanos como una suerte de vigilantes externos de un aparato organizativo.

La reforma de 1996 fue fruto del consenso de todas las fuerzas políticas, mismo que se perdió en su etapa de reforma al Código Electoral, sus ejes fueron los siguientes:

- ✓ Reorganización del Consejo General del IFE, mediante el retiro definitivo del Secretario de Gobernación. La integración del Consejo General por ocho consejeros electorales y un consejero presidente, nombrado todos ellos por la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, dotaron al Instituto no solamente de mayor legitimidad, sino, sobretodo de mayor autonomía real con respecto al gobierno y los partidos.
- ✓ La ampliación de los espacios de representación parlamentaria en la cámara alta, de los senadores de representación proporcional, en tanto que en la cámara baja se estableció el límite del 8% de sobre representación y el tope del 60% para cualquier partido.
- ✓ La situación definitiva del criterio de calificación política de los comicios, por un criterio plenamente jurisdiccional.
- ✓ Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y perfeccionamiento del sistema de medios de impugnación.
- ✓ El establecimiento de un mínimo constitucional al cual deben ajustarse las leyes electorales locales (116 constitucional) la ampliación de la figura de acción de inconstitucionalidad que se puede presentar ante la Suprema Corte de Justicia.
- ✓ Elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y del los antes delegados, llamados "Jefes Delegacionales" en el Estatuto de Gobierno.

La reforma de 1996 fue sometida a la prueba de los procesos electorales de 1997 y el año 2000. Existe un amplio consenso en que el resultado fue altamente

satisfactorio. En el proceso intermedio de 1997 se pasó a una situación en que el partido gobernante perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y en el año del 2000 se produjo la alternancia en la Presidencia de la República.

Desde el punto de vista del sistema electoral se puede afirmar que el sistema electoral y de partidos en México ya es plenamente competitivo. La discusión en torno a posibles modificaciones en este terreno ya no es necesario llevar a cabo transformaciones sustanciales para modificar la calidad del sistema electoral. Mas bien la discusión se ubica en la finalidad de mejorar su funcionamiento.¹

Mi interés pro las reformas recientes a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que da cuenta esta investigación se iniciaron desde el año de 1992 el cual el dictamen contemplaba la creación de una nueva organización administrativa y el profesionalizar el trabajo legislativo y que en el año de 1993 fue aprobada.

Honestamente no entendía la relación entre administración pública y congreso, en éste marco surge mi pretensión por entender: su histórica, la particularidad de cada uno de sus órganos, sus respectivas competencias y su complejo sistema interno. En el transcurso del tiempo me fue interesando el desarrollo de la asamblea legislativa en los procesos discusión y aprobación de leyes, en la cual participan elementos como: la argumentación parlamentaria, la negociación política y el proceso legislativo, todos estos conforman elementos técnicos que distinguidos especialistas en congreso definen como: “Práctica Parlamentaria”.

Un nuevo universo fue inducido por un seminario impartido en ésta misma legislatura coordinado por el Dip. Miguel González Avelar, presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), el cual contó con expertos en congreso. Su exposición me permitió entender sus componentes, los elementos jurídicos – políticos que intervienen el debate de un dictamen legislativo y reflexionar sobre los elementos externos del contexto en el escenario nacional de un fenómeno social en el desarrollo de una ley.

¹ Contexto y propuesta para una agenda de reforma electoral en México. Senado de la República - Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2003, p. 13.

Ciertamente, el congreso mexicano es un campo rico para la investigación política y administrativa, en la cual, debo aclarar que para mí fue muy difícil entender la administración del congreso, debido a la avalancha de lecturas de moda relacionadas al “derecho parlamentario” que considero pretende ser el marco de referencia obligado para entender la dinámica organizativa del congreso y la lógica del trabajo legislativo. En ese momento, ésta concepción no reunía mis necesidades intelectuales y académicas, mucho menos aclaraba mis dudas vocacionales y profesionales, ni diluía mi duda existencial sobre la posibilidad de que existiera una administración legislativa o parlamentaria que pudiera ser el marco de mi formación académica. Pero gracias a un coloquio organizado por la UNAM el 23 de mayo de 1994 denominado: “El Poder Legislativo en la actualidad” coordinado por el Instituto de Investigaciones Legislativas en colaboración con la Cámara de Diputados de la LV Legislatura me permitió aclarar dudas y encausar inquietudes. En este coloquio, distinguidos especialistas nacionales y extranjeros abordaron la importancia de establecer tecnologías administrativas nuevas y procedimientos abiertos a la sociedad en el trabajo legislativo, el cual enfatizó la necesidad de profesionalizar el trabajo parlamentario.

Esto me permitió comprender con claridad la importancia de los servidores públicos del poder legislativo en el marco de la modernización de la administración pública mexicana. En este sentido, Don Jesús Rodríguez y Rodríguez afirmó: “tiene esto cierto interés porque el mismo derecho parlamentario todavía trata de alcanzar una autonomía científica y académica y vale la pena ir distinguiendo lo que realmente entra en su campo. Estimo que los servicios de apoyo para el trabajo legislativo y la estructura de los mismos, correspondería a lo que podríamos llamar administración parlamentaria y que definiríamos como el conjunto de medios para una eficiente función legislativa”.²

Esta explicación fue el punto de partida en mi interés por la administración del congreso desde la perspectiva de la ciencia de la administración pública. Posteriormente llegó a mis manos un libro titulado: “La Administración del Congreso General”, editado por el Instituto Nacional de Administración Pública en

² Ponencia magistral durante el Coloquio Internacional sobre el Poder Legislativo en la actualidad. México, D. F., Instituto de Investigaciones Legislativas de la UNAM, Ciudad Universitaria, mayo de 1994.

el número 92 de su revista, el cual hace un recorrido histórico, político y jurídico de congreso mexicano. Posteriormente en el año de 1998 el Instituto Nacional de Administración Pública tomó la iniciativa de incluir en su programa tradicional de formación permanente de los servidores públicos un diplomado en “Administración y Prácticas Parlamentarias” en cual estuvo dirigido a la formación y actualización de los servidores públicos de ambas cámaras del Congreso de la Unión, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de los Congresos de los Estados de la República, así como de servidores públicos del poder ejecutivo y miembros de organizaciones no gubernamentales vinculados o interesados en el análisis profesional de las funciones del poder legislativo, el cual tuvo el privilegio de participar y de pertenecer a la primera generación.

Este evento académico me permitió entender que la administración del congreso es una rama de la administración pública. Gracias a esta guía reafirmó mi vocación ética y profesional en la administración pública, influyó de forma determinante en mi convicción de fortalecer la ética de los servidores públicos del poder legislativo, me motivó a investigar sobre el desarrollo de la profesionalización de los servidores públicos en la Cámara de Diputados con la implementación del Servicio Parlamentario de Carrera que estableció la reforma a la LOGGEUM del 3 de septiembre de 1999 y que sería implementado en la LVIII Legislatura, así como escoger éste tema para reunir el requisito de titulación para obtener el grado de licenciatura.

Planteamiento

“Los diversos espacios del aparato estatal comenzaron su transformación a partir de 1985 con la reforma estructural que impulsó el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, ello originó cambios al régimen político en la parte electoral. Estado situación incidió en la transformación de un sistema político tradicionalmente autoritario. Posteriormente, durante el sexenio de 1988 – 1994, el cual se denomina reforma del Estado, se presentan transformaciones muy particulares. En los últimos años hemos vivido la desarticulación del Estado y la

pulverización del sistema político mientras que la política (en lo político) se ha enfocado a realizar adiciones al régimen político en lo electoral y en los últimos años el poder judicial. El balance, sin embargo, coloca a México frente a las siguientes tareas:

1. Realizar la segunda fase de la reforma del Estado, ello implica el diseño de nuevas instituciones y el fortalecimiento de otras, para restaurarle al Estado lo que le es propio. Esto es particularmente en las fuentes de legitimidad del Estado reformado que radica en la forma en que se lleve a cabo la presentación de bienes y servicios a la sociedad, hoy cada vez más demandante.

2. En el nivel del régimen político en estos años se fue adecuando en la parte electoral fundamentalmente por la presión de los partidos políticos.

3. Después de la competencia electoral llegarían a los espacios legislativos, el resultado el día de hoy es que tenemos una administración pública más compleja que en el pasado; más politizada, porque no se han podido aislar las soluciones de sus efectos políticos.

4. La nueva correlación de fuerzas político-partidistas como resultado de los comicios del 6 de julio de 1997 afectaron de manera distinta en trabajo de la administración pública. En primer lugar, porque la gestión de la ciudad sede de los poderes está a cargo de un partido de oposición. En segundo lugar, en lo que respecta al poder legislativo, el inicio de la LVII legislatura destacó las insuficiencias del régimen político en lo relativo a las relaciones entre éste y el poder ejecutivo; hizo evidente la urgente e inmediata integración de equipos especializados abocados exclusivamente al diseño de una gestión gubernamental ágil y adaptativa que tenga la virtud de ir asimilando los cambios institucionales para dar respuesta acordes a las tendencias contemporáneas de los gobiernos.³

Los cambios en los métodos del trabajo parlamentario han hecho más complejas las tareas de sus miembros, haciendo que la función administrativa

³ Aburto Muñoz, Hilda. Estado régimen y sistema político: nuevas pautas para la administración pública mexicana. INAP, México, 1998.

parlamentaria tenga que realizarse con los métodos más modernos, empleando un personal más especializado y profesionalizado, en este contexto se desarrolla la reforma a la LOCG.

Diversos sectores académicos señalan que debe fortalecer al poder legislativo, que no sólo fortaleciendo significa llegar a su pluralidad, un elemento más para señalar su fortalecimiento, sino “dotarlo de recursos humanos profesionales, eficientes, dignos de un escenario del debate nacional; para que esto suceda “el poder legislativo debe crear un grupo técnico especialista, que independientemente de cualquier filiación partidista, apoye la tarea legislativa. De no crearse este órgano de apoyo sucederá lo mismo que en la LVII legislatura en la que el grueso de la labor de “cabildo institucional” por parte del ejecutivo consistía en detener malas iniciativas, más que promover buenas”.⁴ “Se manifiesta que la profesionalización de los cuerpos burocráticos, la servicio de la sociedad constituye un reclamo largamente añorado por la sociedad; su concepción, integración y desempeño deben ser parte de un proceso abierto y de cara a la sociedad.

La instauración de servicios profesionales en un sentido de institucionalidad ampliada, en otras palabras desideologización en su accionar, imparcialidad en su desempeño, probo y eficiente en su actuar innovador en su pensar y que asegure la continuidad de la gestión gubernamental más allá de modalidades protagónicas de gobernar y de la temporalidad política de la alternancia en el poder resultante de las preferencias políticas electorales ciudadanas, se constituye como parte de la garantía de la consolidación del andamiaje institucional que tan urgentemente requiere el país”.⁵

Para profesionalizar las estructuras laborales del poder legislativo, es necesario mencionar que faltan instrumentar un orden de ideas para crear instancias que de manera instrumental fortalezcan la función pública en los tres poderes, no existe un marco jurídico legal que impulse e instrumente este proyecto, que tenga lineamientos objetivos esenciales, no existen órganos de esta

⁴ Medina, Javier. El cabildo y la nueva gobernabilidad. México, El Economista, 11 de septiembre del 2000, p. 61.

⁵ León y Ramírez, Juan Carlos. Foros de consulta para el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 presentado el mes el marzo de año 2001, Ciudad de México.

naturaleza estrechamente ligados con la capacitación y creación de candidatos idóneos para concursar en la ocupación de un puesto público.

El profesor Ricardo Uvalle propone lo siguiente: “es importante reconocer con rango constitucional el servicio civil de carrera, para que sea un pilar fundamental en la orientación pública y democrática de las acciones de gobierno. Impulsarlo a través de la creación de las instituciones primordiales: la escuela nacional de la función pública, y el consejo de la función pública.”⁶

”La función pública con orientación democrática gobierna de modo incluyente, esto refleja cómo el gobierno y la administración pública se vinculan con el público ciudadano y como el ejercicio del poder trasciende las prácticas burocráticas que tiende a convertirlo en un sistema de poder y autoridad que se justifican y por sí mismo la función pública en la noción de servicio público profesionalizado tiene alcances democrático no sólo como objetivo sino como práctica institucional.

Los administradores están literalmente en medio de muchos procesos de interacción; son responsables tanto del desempeño en ese momento (estabilidad y continuidad), como del potencial futuro (adaptación e innovación). La administración moderna debe responde a las expectativas de los servidores públicos y de la sociedad en cuanto a la equidad en la distribución del presupuesto, la productividad en el uso eficiente de los recursos y la calidad de vida en el trabajo de nuestros servidores públicos.

La modernización de la administración en nuestras instituciones públicas, implica un cambio que sólo se podrá generar vía una nueva cultura en el administrador público. Transformación que deberá caminar junto a las reformas y cambios profundos macrosociales de participación y democratización. No está claro todavía hasta dónde incidirán las iniciativas de cambio en la administración pública mexicana y hasta dónde se darán reacomodos en la estructura profunda del sistema político y administrativo de nuestro país; todo esto es a partir de las experiencias de alternancia en el poder y democratización del sistema.

⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. El Servicio de Carrera en México. Foros de consulta para el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, presentado en la Ciudad de México el 9 de marzo del 2001.

Sin embargo, cabe mencionar que de no lograrse esto en el corto y mediano plazo, los síntomas de un agotamiento en el aparato administrativo estatal, desbordará los cuadros de la administración pública y el servicio civil. Todo esto pasa de ser deseo, a una inaplazable necesidad. Hoy por hoy las inercias, tradiciones y juicios de la administración pública son ya difíciles de revertir, por lo que la inducción de cambio, además de urgente, aparece como una tarea compleja. Las administraciones públicas contemporáneas se debaten entre la tradición y el cambio, la dinámica del mundo actual así lo exige, pero cabe preguntarse si la reacción será oportuna o se ahondará lo que antes era una idea y hoy es una contundente realidad: la crisis de legitimidad del aparato estatal.

Al respecto el doctor Ricardo Uvalle Berrones afirma: "las disciplinas de la ciencia política y la administración pública, ambas concurren en las vicisitudes, complejidades, contradicciones e intereses que se gestan y manifiestan en la vida social y estatal. El fenómeno del poder tiene enfoques politológicos y publiadministrativistas que se condensan en la preocupación común por salvaguardar las instituciones de la sociedad y el Estado a saber: el arte de gobernar.

El arte de gobernar demuestra que el ejercicio del poder es una suma de información, recursos, tecnologías, estrategias, destrezas y resultados finales que ponen a prueba la aptitud para dirigir con eficiencia la lucha y competencia de los opuestos. Gobernar implica el reconocimiento de los opuestos no para aniquilarlos, sino para articular mediante políticas de interés públicos necesidades y demandas. Gobernar de acuerdo con la noción de arte refleja el dominio inteligente, medido y racional para desarrollar a la sociedad, conservando con salud y prosperidad el Estado. Para la ciencia política y la administración pública en su fase aplicativa es importante que identifiquen al Estado no sólo por sus principios filosóficos, políticos, constitucionales y culturales, sino caracterizarlo también como una realidad tangible. Su reforma y modernización implica el logro de resultados donde su desempeño toma en cuenta la opinión ciudadana. En este contexto la reforma del Estado que permite tales propósitos es el Estado regulador

que es consecuente con la sociedad abierta".⁷ Si bien la decadencia política insertada dentro de la lógica de la modernización como lo señala Omar Guerrero: "obedece al rápido cambio social y a la velocidad de la movilización política de nuevos grupos, acompañados por un lento desarrollo de las instituciones políticas. El principal problema de la política en estas áreas es el atraso del desarrollo de las instituciones políticas para respaldar los cambios económicos y sociales. En una sociedad compleja, ninguna fuerza es suficientemente poderosa para ser hegemónica y establecer una comunidad, por lo que se requiere fundar instituciones políticas independientes de las fuerzas que la originaron; es decir, el grado de comunidad política depende de la fuerza y envergadura de las instituciones políticas, que son un reflejo del consenso moral y del interés mutuo. Históricamente las instituciones políticas surgieron de la interacción y desacuerdo de las fuerzas sociales y del desarrollo gradual de procedimientos y organizaciones para dirimir estos desacuerdos".⁸

En esto consiste la alternancia del poder, la sociedad mexicana de principios de siglo XXI ha empezado a entender la fuerza y el valor de su voto, el reto de hoy constituye aceptar la diversidad mediante la tolerancia, como medios fundamentales para arribar a una plena participación política democrática, donde impere la civilidad, respeto y el talento propositivo para alcanzar acuerdos que consoliden la unidad nacional del México del nuevo milenio. A este respecto Ricardo Espinoza Toledo considera que: "para superar la ingobernabilidad se requiere de establecer un diseño institucional que permita la existencia y la búsqueda de acuerdos y evitar la polarización social no sólo política de una estructura de poder partidocrática, sino de instituciones que permitan ejercer el gobierno de la sociedad".⁹

Este autor considera que la forma en que se están desarrollando los partidos modernos especialmente en sociedades ideológicamente polarizadas, sean especialmente complejas y amenazadoras, "sin estar en la complejidad de la

⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea. México, iapem, 1997, pp. 206-207.

⁸ Guerrero, Omar. El Estado en la era de la modernización, México, Plaza y Valdés. 1992, pp. 47 y 48.

⁹ Espinoza Toledo, Ricardo. Sistemas parlamentarios, presidencial y semipresidencial. Instituto Federal Electoral. México, 1999, p. 43.

realización entre el ejecutivo y el legislativo en distintos regímenes presidenciales, los peligros relativos del predominio de uno u otro y la capacidad de vetar o paralizar decisiones sobre legislación, no cabe duda de que los regímenes presidenciales están basados en una legitimidad democrática dual y que ningún principio democrático puede decidir quién representa la voluntad popular en principio. Hay siempre un conflicto latente, no hay principios democráticos que lo resuelvan, y los mecanismos que pueden existir en la constitución son generalmente muy técnicos y legalistas por lo tanto, de dudosa legitimidad democrática para el electorado. No es extraño que en algunas de estas situaciones el ejército intervenga como poder moderador.”¹⁰

El poder legislativo generalmente legitima decisiones que se adoptan en las instancias de gobierno o de los partidos.¹¹ La mayoría de las iniciativas de ley y la decisión política de promoverlas, no son originadas en el seno del parlamento;¹² entre otras razones, porque el poder legislativo no tiene los medios técnicos ni humanos que le permitan hacer equiparable su función a la actividad legisladora.

El parlamento en muchas ocasiones gasta sus energías en la producción de normas jurídicas de desigual rango e importancia y no se concentra en la elaboración de las normas básicas.

Es por ello que para redimensionar el papel de los parlamentos actuales Jaime F. Cárdenas G. considera que para mejorar¹³ su función se requiere de cinco elementos:

- 1) Trasparentar las acciones del parlamento, y a través de los medios de comunicación.
- 2) Revisar los órganos de control a los partidos y abrir los partidos a los ciudadanos a través de mecanismos como el de las elecciones primarias.
- 3) Se requiere que el poder ejecutivo para moderar su influencia pase

¹⁰ Ib. dem. , p. 35.

¹¹ Duverger, Maurice. Sociología política. Ariel. México, 1999, p. 308.

Los partidos políticos_ Fondo de Cultura Económica, 1987.

Instituciones políticas y derecho constitucional. Ariel, España, 1970.

Espinoza Toledo, Ricardo. Sistemas- parlamentario y semipresidencial. Instituto Federal Electoral. Cuaderno # 20, México, 1999.

¹² Aragón Reyes, Manuel, “La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales,” El parlamento y sus transformaciones actuales, España, 1990, pp. 129-143.

¹³ El poder legislativo en la actualidad_ Cámara de Diputados LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas – UNAM, México, pp. 213-216.

control jurisdiccional, así como rinda ante los tribunales de cuentas o los Tribunales constitucionales.

4) Los medios de comunicación requieren contar con una legislación de medios que informen objetiva, imparcial, plural y auténticamente.

5) Contar con una organización interna especializada que apoye a las necesidades con las atribuciones de los grupos parlamentarios.¹⁴

El poder legislativo es justamente el poder que reúne en un marco de pluralidad a la representación nacional en su conjunto. Independientemente de cuales sean los valores colectivos mayoritarios del partido o los partidos en el poder, el Estado tiene ante la sociedad la obligación de ser eficaz y de ser eficiente. Las instituciones del Estado y los poderes y niveles de gobierno deben tener las normas, las estructuras, los procedimientos y los recursos humanos que se requiere para cumplir con su misión institucional. Hoy en día no pueden concebirse el tema de la eficiencia del Estado, sin abordarse el tema de la profesionalización de la función pública, el mejoramiento de los recursos humanos que participan en la estructura y en la administración de los poderes públicos. En la actualidad, las discusiones nacionales se habla de la imperiosa necesidad de impulsar la profesionalización de los servidores públicos a través del servicio civil de carrera.

En el caso de nuestro congreso, nos encontramos también viviendo nuestra propia transición dentro de la transición mexicana- Es claro que a partir de los cambios que se han venido dando en el sistema de partidos, en el sistema electoral, también han repercutido en el sistema de gobierno y hoy en día vivimos una etapa en la cual se están replanteando las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, tanto por la iniciativa promovidas por el propio presidente de la república y distintos legisladores, como por el contenido que la nueva correlación de fuerzas en la vida republicana del país le da al funcionamiento institucional.

El marco constitucional vigente ha permitido por ejemplo que las autoridades electorales tanto del Instituto Federal Electoral como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya no surjan de propuesta del

¹⁴Gianfranco Pasquino. Manual de Ciencia Política. Capítulo 7: "Parlamento y representación". Alianza. España. 1988, p. 213.

ejecutivo, sino de propuestas de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados, así como de propuestas de la suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso del tribunal para la aprobación por el Senado.¹⁵

Hipótesis

Para mí representa una inquietud insatisfecha el hecho de que el Servicio Parlamentario de Carrera en la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura no cuente con un diseño procedimental en el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera que permita apoyar de manera profesional el trabajo de los legisladores, es decir, que no se cuente con un proceso administrativo que respalde, evalúe y controle la selección del personal técnico destinado a las comisiones legislativas. Esta condición impide implementar un Servicio Parlamentario de Carrera imparcial y eficiente. Así como también, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos contempla un mandato partidista en la definición estructural de las Comisiones, razón por la cual impide la conformación estable y apartidista en su conformación. Estos elementos nos indican la inviable implementación de un Servicio de Carrera. Por esta razón planteo la siguiente Hipótesis:

“El Servicio Parlamentario de Carrera durante la LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados en las comisiones ordinarias (es decir las comisiones de dictamen legislativo que por su competencia son las que se derivan de su denominación en correspondencia con las áreas de la administración pública federal) no satisface los criterios de imparcialidad, objetividad y profesionalismo que establece la vigente Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera, aprobado el 28 de abril del 2000, debido al predominio de los intereses políticos de las oligarquías partidistas”.

La implementación de ésta tecnología administrativa eliminaría prácticas viciadas como: el vasallaje, la prepotencia y la lógica del sistema de despojos; prácticas negativas que lesionan los valores cívicos del ciudadano y de la sociedad mexicana. En los tiempos actuales un buen gobierno tiene la obligación

¹⁵ Profesionalización y fortalecimiento del Poder Legislativo. No. 113, INAP, México, 2000.

de ser congruente en las decisiones que toma, y debe de diseñar un proyecto viable de nación en el ejercicio gubernamental para dar respuestas claras a estas demandas en el marco institucional de la administración pública federal.

Como referente tenemos que la lectura comisional de la LVIII legislatura fue la siguiente: el Grupo Parlamentario del PAN obtuvo 16 (comisiones) con sus respectivas presidencias, 4 comisiones especiales y 1 comité de los cuales hacen un total de 21; el PRI obtuvo 17 comisiones ordinarias y 2 comisiones especiales y 2 comités; el PRD tuvo 4 comisiones ordinarias y 2 especiales más 1 comité; el PVEM tuvo 2 comisiones ordinarias y el PT 1 comisión especial. Esta definición dio como lectura que el total de las 40 comisiones ordinarias, 38 de los secretarios técnicos tuvieron un perfil político relativo al presidente de la misma y solo dos con un criterio institucional. Estas comisiones son: la Comisión de Ganadería y la Comisión de Defensa Nacional,¹⁶ es decir tuvo la siguiente definición comisional:

COMISION	GRUPO PARLAMENTARIO
AGRICULTURA Y GANADERIA	PRI
ASUNTOS INDIGENAS	PRD
ATENCION A GRUPOS VULNERABLES	PAN
CIENCIA Y TECNOLOGIA	PAN
COMERCIO Y FOEMNTO INDUSTRIAL	PAN
COMUNICACIONES	PRI
CULTURA	PRI
DEFENSA NACIONAL	PRI
DESARROLLO RURAL	PRD
DESARROLLO SOCIAL	PAN
DISTRITO FEDERAL	PAN
EDUCACION PUBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS	PRI
ENERGIA	PAN
EQUIDAD Y GENERO	PRI
FOMENTO COOPERATIVO Y ECONOMIA SOCIAL	PAN
FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO	PAN
GOBERNACION Y SEGURIDAD	PRI

¹⁶ Relación de Comisiones y Comités. Cámara de Diputados LVII Legislatura. Dirección de Apoyo a Comisiones. 9 de junio del 2003.

HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	PRI
JURISDICCIONAL	PRD
JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	PRI
JUVENTUD Y DEPORTE	PVEM
MARINA	PAN
MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	PVEM
PARTICIPACION CIUDADANA	PAN
PESCA	PRI
POBLACION, FRONTERA Y ASUNTOS MIGRATORIOS	PRI
PRESUPUESTO Y CUENTA PUBLICA	PAN
PUNTOS CONSTITUCIONALES	PRI
RADIO, TV Y CINEMATOGRAFIA	PAN
RECURSOS HIDRAULICOS	PRI
REFORMA AGRARIA	PT
REGLAMENTOS Y PRACTICAS PARLAMENTARIAS	PRI
RELACIONES EXTERIORES	PRI
SALUD	PAN
SEGURIDAD SOCIAL	PRD
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	PRI
TRANSPORTE	PAN
TURISMO	PRI
VIGILANCIA DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION	PRI
VIVIENDA	PAN
COMISIONES ESPECIALES	
AGROINDUSTRIAL AZUCARERA DE MEXICO	PRI
BICAMERAL DEL CANAL DEL CONGRESO	PAN
ICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS	PAN
CONCORDIA Y PACIFICACION	PRD
SEGUIMIENTO A LAS INVESTIGACIONES DE LOS HOMICIDIOS DE MUJERES EN CIUDAD JUARES, CHIH.	PT
GANADERIA	PRI
REFORMA DEL ESTADO	PRD
SEGUIMEITNO A LOS FONDOS APORTADOS POR LOS TRABAJADORES MEXICANOS	PRD

BRACEROS	
SEGURIDAD PUBLICA DEL SURESTE	PAN
VIGILANCIA DE LOS RECURSOS PUBLICOS EN EL PROCESO ELECTORAL DEL 2003.	PT
COMITES	
CONMEMORATIVO AL CCL ANIVERSARIO DE DON MIGUEL HIDALGO	PRI
ESTUDIOS EN DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS	PRI
ESTUDIOS DE FINANZAS PUBLICAS	PAN
ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINION PULICA	PRI
INFORMACION, GESTORIA Y QUEJAS	PRD

Por otra parte, la definición administrativa cameral tuvo la siguiente configuración, la Secretaría General fue otorgada al PAN, la Secretaría de Servicios Parlamentarios PRD y la Contraloría Interna al PRI.

Esta realidad me orilló a plantearme las siguientes preguntas?:

¿Hace viable el Servicio Parlamentario de Carrera la definición legal que establece la LOGGEUM la estructura de las Comisiones?

En primera instancia, es necesario recurrir al art. 29, numeral 1 el cual dice: De conformidad con la representación de cada grupo parlamentario, la Junta de Coordinación Política acordará la asignación de recursos y locales adecuados a cada uno de ellos.

Art.31., numeral 1. La Junta de Coordinación Política se integra con los coordinadores de cada grupo parlamentario.

3. En caso de que ningún grupo parlamentario tenga la mayoría absoluta, la responsabilidad de presidir la Junta tendrá una duración anual... se desempeñará sucesivamente por los coordinadores de los grupos, en orden decreciente del número de legisladores que lo integren.

Art. 34., c) **Proponer al pleno la integración de las comisiones**, con el

señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas.

Capítulo sexto: de las comisiones y los comités

Art. 43., 2. **Para la integración de las comisiones**, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta **la pluralidad representada en la Cámara** y formulará las propuestas correspondientes, con base **en el criterio de proporcionalidad entre los integrantes del pleno** y la conformación de las comisiones.

3. Al proponer la integración de las comisiones, la junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios.

¿Qué son las Comisiones?

Art. 39., son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resultados contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales.

Art. 45., 4 las comisiones ordinarias son aquellas cuya materia corresponde con los ramos de la Administración Pública federal, la cual compete hacer el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del art. 93 constitucional según su competencia.¹⁷

Por otra parte es necesario plantearnos las siguientes preguntas: ¿Es una condición suficiente el establecimiento en la LOGGEUM de una estructura Parlamentaria de Carrera?, ¿Es viable en la practica?, ¿Qué elementos jurídicos, políticos, sociales y culturales lo impiden?, ¿México ha desarrollado con la alternancia política una cultura de profesionalización e imparcialidad en el desarrollo de los servidores públicos que posibilite un Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública en el siglo XXI.

¿Se pueden desterrar prácticas político-ideológicas en la conformación de equipos profesionales particularmente en el Poder Legislativo?, al este respecto Gianfranco Pasquino afirma que:

La composición del personal de las comisiones.

6. Su liderazgo particular (se basa en la capacidad de integración de equipos de trabajo).

7.-.Esto revela un grado de estabilidad en su propia composición y que expresa un

¹⁷ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos 2003. H. Cámara de Diputados LVIII Legislatura.

liderazgo de extracción interna y duradera, con identidad institucional y autonomía mucho más marcada que comisiones caracterizadas por un rápido recambio.

8.- Las comisiones

Los elementos que favorecen la existencia de un sistema de comisiones fuertes son:

Componentes ajenos a la mayoría.

La pérdida del control del ejecutivo (está ligado al modus operandí de las comisiones).

Generalmente operan en condiciones de publicidad inferiores al quehacer del presidium parlamentario.

Procedimientos menos formales y sin presencia institucional de representantes del gobierno.

En suma cuando se presenta una estrecha identificación entre gobierno y mayoría parlamentaria se presenta un sistema de comisiones débil.¹⁸

Objetivo de la Investigación

Por esta razón el presente trabajo tiene por objeto revisar el efecto de la reforma de septiembre de 1999 y verificar si el Servicio Parlamentario de Carrera fue viable en términos de imparcialidad y objetividad en el Poder Legislativo en el marco del México del siglo XXI. La reforma a la LOGGEUM del 29 de septiembre del 2001, según la lectura política nos indicó el predominio del criterio político por el resultado del 2 de julio. La alternancia política dio como resultado en la LVIII Legislatura la redefinición del número de comisiones, creando otras y fusionando otras. Esta situación fue una variable fundamental, la cual imposibilitó legalmente la consistencia comisional de la reforma de septiembre de 1999, la cual pretendía despojar a las comisiones el carácter ideológico – partidista, y otorgarle un sentido de objetividad e imparcialidad al trabajo técnico legislativo. Por lo antes expuesto, la presente investigación se encuentra estructurado con cuatro apartados:

¹⁸ Gianfranco Pasquino. Manual de ciencia política, Capítulo 7: "parlamento y representación. Alianza. España. 1988, pp. 179-213.

El primer capítulo desarrollamos un breve referente al proceso: jurídico y sociológico del sentido de lo público y de lo privado del Estado desde las perspectivas filosóficas que han abordado su evolución y de las diferentes formas de Estado de gobierno que han existido en la sociedad.

Particularmente, de la forma de gobierno democrática se desprende el Estado democrático, el cual basa su esencia en los enciclopedista de Francia que influyó en la revolución de 1789, así como en la revolución norteamericana.

Ambos acontecimientos incidieron en el diseño constitucional y por ende en dos formas de gobierno, es decir en dos formas de representación política las cuales predominan en los actuales sistemas políticos como son: el sistema parlamentario y el sistema presidencial.

De manera particular y breve abordamos estos sistemas y mencionamos sus particularidades. Posteriormente abordamos las características del sistema de gobierno presidencial mexicano, que se caracterizó por tener un Poder Ejecutivo fuerte, el cual basó su hegemonía en un monopartidismo que ha cambiado a finales del siglo XX, debido a importantes reformas electorales, las cuales han creado un sistema de partidos vigoroso y competitivo. Esta nueva realidad ha dado como resultado la alternancia política de un Presidente de procedencia partidista distinta al PRI.

El nuevo escenario político nacional presenta como características una composición plural representada en el congreso, la cual indica una correlación de fuerzas en donde no existe una mayoría absoluta, en este contexto ubicamos la necesidad impostergable de adecuar la normatividad de congreso mexicano a la nueva realidad política del México del siglo XXI.

En el capítulo II, desarrollamos los elementos históricos, administrativo y jurídicos del congreso mexicano y presentamos brevemente el impacto de las reformas legales de su normatividad interna, las cuales han transformado de manera significativa sus atribuciones y estructura.

En este sentido es claro observar que las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos corresponden a las demandas de nuestra sociedad por construir un sistema de partidos más

vigoroso y competitivo. Por otra parte, en el capítulo III entramos en materia, ya que abordamos el Servicio Parlamentario de Carrera en las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura y analizamos su impacto.

Finalmente presentamos las conclusiones de éste trabajo, las cuales me han permitido entender la importancia del rigor del método científico, como un esfuerzo intelectual para explicar y solucionar un problema social en función a un modelo racional y objetivo, cuyo fin sea fortalecer el sentido ético de la función pública.

Capítulo I

Características del Estado, Estado representativo y sistema parlamentario

Al ser el derecho un ordenamiento de relaciones sociales, la gran dicotomía público/privado se duplica primeramente en la distinción de dos tipos de relaciones sociales: entre iguales y entre desiguales. El Estado, y cualquier otra sociedad organizada donde hay una esfera pública, no importa si es total o parcial, está caracterizado por relaciones de subordinación entre gobernantes y gobernados, esto es, entre detentores del poder de mandar y destinatarios de deber de obedecer. La distinción entre sociedad de iguales o sociedad de desiguales no es menos clásica que la distinción entre esfera privada y esfera pública.

Con el nacimiento de la economía política, de la que proviene la diferenciación entre relaciones económicas y relaciones políticas, entendidas las relaciones económicas como relaciones fundamentales entre desiguales a causa de la división del trabajo, pero formalmente iguales en el mercado, la dicotomía público/privado aparece bajo la forma de distinción entre sociedad política (o desiguales) y sociedad económica (o de iguales), o desde el punto de vista de sujeto característico de ambas. Tras la distinción entre esfera económica y esfera política reaparece la antigua distinción entre la esfera privada y la esfera pública.

Ley y contrato la distinción conceptual e históricamente relativa que confluye en la gran dicotomía es la que se refiere a las fuentes (en el sentido técnico-jurídico del término) del derecho público y del derecho privado; la ley y el contrato (o más, en general el llamado "asunto jurídico". La diferente manera bajo la cual uno y otro existen en cuanto conjunto de reglas vinculantes de la conducta: el derecho público es tal en cuanto es impuesto por la autoridad política.

El derecho privado o de los privados es el derecho del Estado de naturaleza, cuyos institutos fundamentales son la propiedad y el contrato; el

derecho público es el derecho que emana del estado, constituido por la supresión de Estado de naturaleza.

La autonomía de la esfera privada del individuo frente a la esfera de competencias del Estado es tomada por Constant como emblema de la libertad de los modernos de una filosofía de la historia en la que el espíritu del comercio, es la que promueve las energías individuales, está destinado a tomar la supremacía sobre el espíritu de conquista, del que están desposeídos los detentores del poder político, y la esfera privada se amplía en detrimento de la extinción del Estado, sino hasta su reducción mínima. La primacía de lo público significa el aumento de la intervención estatal en la regulación coactiva del comportamiento de los individuos y de los grupos infraestatales, o sea, el camino de la emancipación de la sociedad civil con respecto al Estado que fue una de las consecuencias históricas del nacimiento, desarrollo, hegemonía, de las clases burguesas.

La vida de un Estado moderno, en el que la sociedad civil está constituida por grupos organizados cada vez más fuertes, es atravesada por conflictos de grupo que continuamente se renueva, frente a los cuales el Estado como conjunto de órganos de decisión (parlamento y gobierno) y ejecutivo (aparato burocrático), desempeña la función de mediador y de garante más que de detentor del poder de imperio, de acuerdo con la imagen clásica de la soberanía.

Los contratos colectivos con respecto a las relaciones sindicales, y a las coaliciones de gobierno con respecto a las relaciones entre partidos políticos, son momentos decisivos para la vida de esa gran organización, o sistema, que es el Estado contemporáneo, articulado en su interior por organizaciones semisoberanas, como las grandes empresas, las asociaciones sindicales, los partidos políticos. El poder político es el poder público en cuanto a la gran dicotomía, la época del nacimiento de lo "público político" que adquiere una influencia institucionalizada sobre el gobierno mediante el cuerpo legislativo porque "el ejercicio del dominio político es efectivamente sometido al obligación democrática de la publicidad.

El principio de publicidad de las acciones quien detenta el poder público se contraponen a la teoría que dominó el poder absoluto. Hay quien ha creído poder establecer un nexo entre el principio de representación y la publicidad del poder, como Carl Schmitt, para quien “la representación solamente puede tener lugar en la esfera de la publicidad” y no hay alguna representación que se desarrolle en secreto y a escondidas” por lo que un parlamento tienen el carácter representativo sólo en cuanto se considera que su actividad sea pública”.

Para el estudio del Estado las dos fuentes principales son la historia de las instituciones políticas y la histórica de las doctrinas políticas. La primera fuente para un estudio autónomo de las instituciones frente a las doctrinas está constituida por los historiadores, comenzando por Tito Livio, Maquiavelo reconstruye la historia y el ordenamiento de las instituciones de la república romana; Vico, para reconstruir la historia civil de las naciones desde el estado ferino hasta los grandes estados de su tiempo, denuncia la arrogancia de los doctos. Las doctrinas políticas de la historia viene el estudio de las leyes que regulan las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Con la transformación del puro Estado de Derecho a Estado Social, las teorías meramente jurídicas del Estado, condenadas como formalistas, han sido abandonadas por los mismos juristas, y han tomado los estudios de sociología política que tiene por objeto el Estado como forma compleja de organización social. Entre las teorías sociológicas del Estado, dos han acaparado el campo en estos últimos años, con frecuencia en polémica entre sí. La concepción marxista de la sociedad distingue en toda sociedad histórica, por lo menos desde una cierta etapa del desarrollo económico de un paso de un sistema a otro: la base económica y la superestructura, las instituciones y el Estado pertenecen a un segundo momento, ambas etapas constituyen un proceso recíproco. La concepción funcionalista (que proviene de Parson) concibe el sistema global en su conjunto dividido en cuatro subsistemas, caracterizado por las funciones igualmente esenciales que cada uno desempeña para la conservación del equilibrio social.

En los últimos años el punto de vista que ha terminado por prevalecer en la representación del Estado es el sistémico derivado, aunque con poco rigor y con algunas variantes la teoría de sistemas, en primer lugar, David Easton y Gabriel Almond. Las relaciones entre el conjunto de las instituciones políticas y el sistema social en general está representada como una relación demanda - respuesta input – output. Las formas de Estado, se hace referencias a las relaciones entre la organización política y la sociedad o bien en referencia al poder político organizado persiguen en las diferentes épocas históricas ven las diversas sociedades.

El criterio histórico de la tipología es aquella que propone la siguiente secuencia: Estado feudal, Estado estamental, Estado absoluto y Estado representativo. Un Estado absoluto, se remonta a Otto von Gierke y a Max Weber. Todavía los dos tipos ideales del Estado feudal, *caracterizado por las diversas funciones directivas de parte de las mismas personas y por el ejercicio acumulativo de la disgregación del poder central en pequeños núcleos sociales*, y de otro, el Estado burgués democrático *caracterizado por una progresiva concentración y al mismo tiempo por la especialización de las funciones de gobierno*. Por Estado estamental se entiende *la organización política donde se ha venido formando órganos colegiados, los que reúnen a los individuos que tienen la misma posición social, precisamente los estamentos*.

Una línea neta de demarcación entre el Estado estamental y la monarquía absoluta no es siempre fácil de trazar. Claude de Seyssel, al inicio del siglo XVI considera que son los representantes de la idea de una monarquía controlada por el poder de las órdenes, así como en *la teoría de las formas de gobierno se distingue del despotismo porque el poder monárquico está balanceado por los cuerpos intermedios*.

La formación del Estado absoluto se da mediante un doble proceso paralelo de concentración y descentralización del poder sobre un determinado territorio. Por centralización se entiende aquel proceso a través del cual los poderes ejercen la soberanía; el poder de dictar leyes válidas para toda la colectividad.

Por descentralización se comprende el proceso de eliminación o de autorización de ordenamientos jurídicos inferiores, como las ciudades, como ordenamientos derivados de una autorización y por la tolerancia del poder central. El Estado representativo, primero bajo la forma de monarquía constitucional y luego parlamentaria, en Inglaterra después de la “gran rebelión”, en el resto de Europa después de la revolución francesa, y bajo la forma de república presidencialista en los Estados Unidos después de la revuelta de las trece colonias contra la madre patria, se inició una cuarta fase de la transformación del Estado, que dura hasta hoy.

En Inglaterra el Estado republicano nace a continuación del estado feudal y del Estado Estamental. El Estado representativo se afirma, por lo menos en un primer momento, como el resultado de un compromiso entre el poder del príncipe cuyo principio de legitimidad es la tradición y el poder de los representantes del pueblo (donde por “pueblo” se entiende inicialmente como la clase burguesa), cuyo principio de legitimidad que es el consenso. La diferencia del Estado representativo con el Estado Estamental radica en que la representación por rangos o corporativa (hoy se diría representación de intereses) es sustituida por la representación de los individuos (en un primer momento sólo los propietarios) a los que se les reconocen derechos políticos.

El Estado representativo cuyos sujetos soberanos ya no son ni el príncipe investido por dios, ni el pueblo como sujeto colectivo e indiferenciado, está el descubrimiento y la afirmación de *los derechos naturales del individuo*, y por ley, y que, precisamente *son originarios* y no adquiridos, *todo individuo puede hacer valer sus derechos contra el Estado*, recurriendo incluso al remedio extremo de la desobediencia civil y de la resistencia.

Los derechos del hombre y del ciudadano, en una primera instancia sólo doctrinal a través de los iusnaturalistas representan la verdadera y propia revolución copernicana en la historia de la evolución de la relación entre gobernantes y gobernados. El individuo es primero que el Estado; el individuo no es para el Estado sino el Estado para el individuo. La igualdad natural de los hombres será el postulado ético de la democracia representativa.

El desarrollo del Estado representativo coincide con las fases sucesivas de la ampliación de los derechos políticos hasta el reconocimiento del sufragio universal masculino y femenino, el cual, haciendo necesaria la construcción de partidos organizados, modificó profundamente la estructura del Estado representativo, permeada por asociaciones poderosas que organizan las elecciones y reciben una delegación en blanco de los electores. Mientras en un sistema político representativo con sufragio restringido los individuos son los que eligen un individuo (especialmente bajo elecciones conducidas por el colegio uninominal), y los partidos se forman dentro del parlamento, en el sistema político representativo con sufragio universal los partidos se forman fuera del parlamento y los electores seleccionan un partido más que una persona (especialmente bajo el sistema proporcional). Esta alteración del sistema de representación ha llevado a la transformación del estado representativo en Estado de partido en el que, con el Estado estamental, los sujetos políticos relevantes ya no son los individuos, sino los grupos organizados con base en los intereses i de rango o corporativos sino intereses de clases o presuntamente generales.

Lo que ésta observación v vaga también para los actuales sistemas de partido, en los que las de cisiones colectivas son el fruto de negociación y acuerdos entre los grupos que representan fuerzas sociales (sindicatos) fuerzas políticas (los partidos) más que de votaciones en asambleas donde rige la mayoría. De hecho, estas votaciones se efectúan para cumplir con el principio constitucional del acuerdo con el cual en el Estado representativo moderno los sujetos políticamente relevantes son los individuos y no los grupos; pero terminan por tener un valor puramente formal de ratificación de decisiones tomadas en otro lugar mediante el procedimiento de la contratación.

La diferencia del Estado representativo al Estado estamental radica que la representación por rango o corporativa es sustituida por la representación de los individuos a los que se les reconoce derechos políticos.

Esta alteración del sistema de representación ha llevado a la transformación del *Estado representativo en Estado de partido* en el que, como en el Estado estamental, los sujetos políticos relevantes ya no son los individuos sino los

grupos organizados. La interpretación del Estado soviético como *Estado burocrático* debe ser contemplada por la constatación de que en un universo de estados de partido como se han afirmado con la sociedad de masas, la diferencia esencial entre las democracias representativas y los estados socialistas está en el contraste entre sistema multipartidista y sistema monopartidista.

Por crisis del Estado se entiende, de parte de los escritores conservadores, crisis del estado democrático, que ya no logra hacer frente a las demandas que provienen de la sociedad civil provocadas por él mismo. Crisis de Estado quiere decir de una parte de otra crisis de un determinado tipo de Estado, no terminación del Estado. Prueba de ello es que han regresado a la orden del día el tema de un nuevo “contrato social”, a través del cual se debería dar vida precisamente a una *nueva forma de Estado*.

El fin del Estado quiere decir nacimiento de una sociedad que puede sobrevivir y prosperar sin necesidad de un aparato coercitivo. La aspiración a una sociedad sin estado de origen religioso, común a muchas sectas heréticas cristianas que, predicando el regreso a las fuentes evangélicas, a una religión de la no violencia y de la fraternidad universal, rechazan la obediencia a las leyes del Estado.

Considerar el concepto de democracia como parte de un sistema mas amplio de conceptos permite dividir el análisis siguiendo los diferentes usos en los cuales la teoría de las formas de gobierno, según los diversos autores, utilizada. Estos usos son los tres siguientes: descriptivo (o sistemático), prescriptivo (o axiológico) e histórico. En su uso descriptivo, se resuelve en la clasificación y por consiguiente en la tipología de las formas de gobierno que históricamente han existido.

El prescriptivo, una teoría de las formas de gobierno implica una serie de juicios de valor no sólo alineadas una al lado de otra, sino dispuestas de acuerdo con un orden de preferencias, según si una es juzgada buena y otra mala, una óptima y la otra pésima.

El uso histórico se refiere cuando nos servimos de ella no sólo para clasificar las diversas constituciones, sino también para describir los diversos momentos sucesivos del desarrollo histórico considerado como un paso obligado de una forma a otra. Según la tradición de los clásicos, en la tipología en la que las diversas formas de gobierno son clasificadas con base en el diverso número de gobernantes.

Según la tradición de los clásicos, en la tipología en la que las diversas formas de gobierno son clasificados con base en el diverso número de gobernantes. Polibio, utiliza la distinción entre autonomía y heteronomía son: democráticas las formas de gobierno en las que las leyes son hechas por aquellos a quienes se dirigen, son autocráticas las formas de gobierno en las cuales quienes hacen las leyes son diferentes de aquellos a los que están destinadas.

El uso prescrito no solamente implica un juicio absoluto sobre la conveniencia o inconveniencia de tal o cual forma, sino también un juicio respecto a la mayor o menor bondad de una forma frente a otra. Bajo esta perspectiva la disputa en torno a la democracia no se refiere al tema de si la democracia es o no una forma buena o mala, sino que se extiende al tema de si sea mejor o peor que las otras, es decir, cuál sea su colocación en un ordenamiento axiológico (esto es según el valor) de las constituciones. En una tipología que no distingue las formas puras y las corruptas, la tesis posible son tres: si la democracia es la mejor, es la peor o esté en medio, entre la mejor y la peor. El problema axiológico consiste en asignar a la democracia su lugar en el proceso de perfeccionamiento sucesivo.

Hobbes y Bodin, realizaron una comparación en abstracto, en la que son retomados todos los argumentos tradicionales contra el gobierno del pueblo, todos los motivos antiguos y modernos del antidemocratismo (los cuales se transmiten sin variaciones profundas a los escritos de derecha de nuestros días).

En este sentido es importante destacar con precisión que en la obra de Juan Bodin refiere en su obra titulada: "De las diferentes clases de república" considera como parte central el argumento relacionado a la soberanía y al Estado al que

también llama república. Este autor considera tres tipos de Estado: el Estado monárquico, el Estado aristocrático y el Estado democrático. El Estado monárquico es cuando la soberanía reside en una sola persona. El Estado aristocrático el aquel en el que la soberanía parte de una minoría. Y finalmente un Estado democrático será cuando la soberanía parte del pueblo.¹⁹

Este autor refiere con claridad que la soberanía es el poder supremo que reina sobre los súbditos, su marco es la ley suprema denominada constitución, es por esto que el concepto de soberanía refiere el sentido más alto que significa legalmente la definición de derechos y atribuciones del Estado. En esta lógica el pueblo deposita en el Estado o república su voluntad máxima, las cuales son el designar: los oficiales, disponer del tesoro, conceder gracias, hacer leyes, ordenar la paz, ordenar la guerra, *distribuir los ingresos y definir los impuestos*.

Bodin señala con exactitud que la diferencia de los monarcas no se debe establecer por la forma de acceso al trono, sino de *la forma de gobierno*, para tal efecto el autor considera tres: el señorial, el real, y el tiránico. La forma de gobierno señorial es aquella en la que el monarca deja de ser señor para convertirse en rey bajo la lógica de que "si los súbditos obedecen las leyes y el rey las leyes naturales, la ley será señora de todos".

La forma de gobierno tiránica es aquella que se caracteriza en que quién detenta el poder menosprecia las leyes, abusa de las personas libres. Su principal característica es que pisotea las leyes, y se complace con su venganza, aborrece al hombre de espíritu libre y virtuoso y finalmente.

Finalmente, la forma de gobierno real, tiene como característica de que el título de rey, siempre ha sido agusto y el más honroso que puede tener el príncipe soberano. Su principal característica es Procura la armonía entre los súbditos, gusta de ser informado libremente y protege el honor de las mujeres decentes.²⁰

En este sentido podemos afirmar que *las diferentes formas de gobierno* son la expresión histórica, cultural y política que parte de la particularidad de cada nación, la cual queda diseñada y establecida en su marco normativo, es decir en

¹⁹ Bobbio; Norberto. Estado, gobierno y sociedad. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

²⁰ Bodin, Jean. De las diferentes clases de repúblicas. Cámara de Diputados LV Legislatura.

su constitución, la cual define los pesos y contrapesos de los poderes públicos en la forma en cómo se ejerce el poder.

En este análisis nos interesa referirnos concretamente a la forma de gobierno democracia, la cual tiene dos acepciones una a favor y la otra en contra. Los argumentos contra la democracia pueden ser comprendidos en dos grupos, los que se refieren al sujeto gobernante (la asamblea popular enfrentada con el poder único del rey) y *los que se refieren al modo de gobernar son la incompetencia*, el dominio de la elocuencia (y por lo tanto de la demagogia). Sin embargo, comparados a Spinoza con Hobbes, si bien partiendo de la misma visión realista *del poder y de la manera de concebir la fundación del Estado*, haya sostenido en la comparación entre las diferentes formas de gobierno la tesis diametralmente opuesta a la de Hobbes es la paz y el orden, mientras que para Spinoza es la libertad.

El progreso de la democracia corre paralelo al fortalecimiento de la convicción de que el hombre salió de la minoría de edad, y como un mayor de edad desprendido de la tutela debe decidir libremente su vida individual y colectiva. Cada vez que un número mayor de individuos conquista el derecho de participar en la vida política, la autocracia retrocede y la democracia avanza.

Junto al argumento ético a favor de la democracia, entendida precisamente como la realización en el terreno específico político del valor supremo de la libertad, la evaluación positiva de la democracia-autonomía. Respecto al uso histórico durante siglos, por lo menos hasta Hegel, los mejores escritores políticos utilizaron la tipología de las formas de gobierno para trazar las líneas del desarrollo histórico de la humanidad, entendido como sucesión de una determinada constitución a otra de acuerdo con un cierto ritmo. Se trata de ver qué lugar ocupado en algunos de los grandes sistemas de la democracia.

Conviene distinguir las filosofías de la historia en regresivas, según las cuales la etapa siguiente es un perfeccionamiento de la anterior; cíclicas, según las cuales el curso histórico después de haber recorrido en sentido regresivo o en sentido progresivo todas las etapas retornan al principio. La democracia ocupa generalmente el último lugar en una sucesión que pone a la monarquía como

primera forma, la aristocracia como la segunda y la democracia como la tercera.

Se debe a Alexis de Toqueville, quien en 1835 publicó el primer volumen de *La democracia en América*, señaló que el reconocimiento, casi la consagración del nuevo Estado en el nuevo mundo como forma auténtica de la democracia de los modernos contra puesta a la democracia de los antiguos. Toqueville en la democracia americana, sostiene que el principio de la soberanía es el pueblo y el fenómeno del asociacionismo, el Estado representativo, conoció un proceso de democratización que se desarrolló en dos líneas: la ampliación del derecho al voto hasta llegar al sufragio universal masculino y femenino y el avance del asociacionismo político hasta llegar a la formación de los partidos de masas y al reconocimiento de su función pública. Un Estado democrático, como por demás las diversas formas de democracia representativa jamás han pretendido sustituir formas autoritarias del ejercicio del poder, las propias del aparato burocrático y en consecuencia no pueden por sí mismas constituir una verdadera y propia alternativa al estado representativo.²¹

La representación política de principios de siglo XX estuvo influenciadas por las ideas libertarias de la revolución francesa y norteamericana, las cuales incidieron fundamentalmente en el diseño constitucional y por ende en su forma de gobierno. Estos elementos incidieron en dos formas de representación política, la cual predomina en los actuales sistemas políticos contemporáneos como lo son: el sistema parlamentario y el sistema presidencial. Es por esto que a continuación abordare de manera breve las características de los mismos.

Parlamento de deriva probablemente del francés "parlement", parle, hablar (del latín medieval parabolere, del latín parabole-discurso. La literatura sobre el régimen parlamentario es abundante, especial la originaria de los países europeos, naciones en las que ha dominado este sistema a lo largo de su historia política democrática.

El sistema de gobierno parlamentario se diferencia entre el sistema presidencial, semipresidencia y de asamblea por la manera en que funciona en cada uno de ellos la separación de poderes y, en particular, la relación entre el

²¹ Ob. Cit.

parlamento o congreso y el ejecutivo. El parlamentarismo no implica necesariamente la preeminencia de la asamblea parlamentaria sobre el ejecutivo, dual o monista; prueba de ello como lo señala Duverger, es el régimen presidencial, donde el parlamento es con frecuencia más poderoso que en el régimen presidencial.²²

La contribución institucional de los parlamentos a la vida política democrática no debe ser evaluado únicamente en términos de expresividad pluralista. Precisamente en la medida en que ofrecen una sede permanente y de alta definición institucional para el pluralismo político. Los parlamentos se plantan como factor fundamental de regulación de lo que es la democracia moderna, la competición pluralista y tiene como elementos los siguientes:

- Ciertamente la competencia es un mecanismo fundamental del régimen democrático, es decir es una forma de conflicto limitada, no se transfiere a formas radicales de antagonismo, la limitante del conflicto político se lleva a cabo por un lado en el enfrentamiento es decir, entre el adversario, basado fundamentalmente por la cooperación entre las partes, es decir, en la definición de consensos.
- La toma de decisiones.

Los parlamentos son "máquinas" extremadamente pesadas en:

- Sus eliminaciones (tienen poco carácter jerárquico, este elemento permite que los miembros individuales integrantes de la asamblea intervengan).
- El carácter público y dialogante de sus procesos.
- La oposición tiene en sus manos el recurso del tiempo (es beneficioso para quien gobierna porque participa en procedimientos).
- La oposición participa para la acción negativa de sus programas de acción.
- Se hace evidente la eficiencia de estos incentivos y colaboración.

El sentido técnico de la función de control del parlamento sobre el gobierno es esencialmente una función llevada a cabo por las minorías parlamentarias. En consecuencia, se confía en los instrumentos de los cuales ésta pueden disponer:

- De instrumentos de publicidad.

²² Enciclopedia parlamentaria de México. Cámara de Diputados, LVII Legislatura.

- Obstaculizar y mediatizar la actuación de los programas de gobierno (estableciendo alianzas con grupos de presión).
- El instrumento del voto será utilizado por la oposición más por su eficiencia en dar lugar a una caída del gobierno. Por la posibilidad que ofrece de sacar a la luz las tensiones internas de la mayoría.

Estos elementos nos permiten comprender la voluntad de sujetos internos o bien al parlamento, es decir clase partidista parlamentaria o aparatos extraparlamentarios.²³

La dimensión funcional asociada de manera más significativa a las asambleas parlamentarias es naturalmente la legislativa, es decir las articulaciones fundamentales del proceso legislativo en:

- La iniciativa de las leyes.
- La deliberación.

La primera se debe de hablar de iniciativa parlamentaria gubernamental y no gubernamental. Desde el punto de vista sustancial los sujetos titulares del poder de iniciativa son portavoces de muchos sujetos: partidos, sindicatos, grupos de interés, gobiernos locales y naturalmente sectores de la administración central y periférica.

En términos de procedimiento, debe pasar a través de los canales de la iniciativa legislativa parlamentaria. La iniciativa legislativa, proporciona los elementos sustanciales de las demandas, son indicadores relevantes del grado de centralización o descentralización del proceso de elaboración política o descentralización del proceso de elaboración política y también está vinculado con la representatividad. Se puede señalar el dominio gubernamental sobre la actividad legislativa, se debe además al peso en materia de iniciativa al mayor grado de éxito de sus propuestas de ley.

²³ Las características del sistema parlamentario contemporáneo son: 1. El sistema parlamentario existe frente al jefe de Estado, rey y jefe de gobierno, un jefe de gobierno que comanda a un grupo de ministros comúnmente llamado "gabinete". 2. La segunda nota es que el parlamento puede obligar al gabinete a admitir en virtud de un voto de desconfianza. 3. Si en el parlamento hay dos cámaras, la responsabilidad se exige en una de ellas, la que es elegida por sufragio universal directo, tiene derecho de participar en la investidura de nuevo gabinete.

Los aspectos funcionales de las instituciones parlamentarias se definen por sus aspectos estructurales, veamos con más detenimiento el significado de los cuatro rasgos:

- Constituida por una asamblea que es un organismo fundamentalmente no jerárquico.
- No faltan desniveles potestativos plurales, bastante más delimitados que en otras instituciones.
- Está compuesto por un número de miembros por lo general más extenso que otros organismos colegiados: comisiones y comités.
- En segundo lugar, los parlamentos como organismos permanentes, no están delimitados a decisiones particulares por:
 - Son capaces de originar un flujo decisional a la par de los demás.
 - En tercer lugar, es una institución organizada pluralmente, es decir, parte de la diversidad de posicionamientos de los integrantes que forman la asamblea.
- Son autónomos, no dependen de otro organismo para su convocatoria.

Esta característica tiene su exposición en una compleja normatividad reglamentaria basada en:

- La expresión de la oposición,
- El juego político a las oposiciones.
- En cuarto lugar, el parlamento está situado en la cima de los procesos de representación, es decir, es el instrumento de esta relación lo que constituyen formas diversas de elección.

Una definición mínima del parlamento podría ser: es una asamblea representativa, permanente y pluralista.

Fijar con precisión el significado del concepto de representación no es algo simple, podemos diferenciar por lo menos cinco variantes principales de significado.

Particularmente nos interesa referirnos al concepto de "representación política" que es: una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual, los segundos están autorizados a gobernar en

nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales, en éste conjugan tres elementos:

- Representación como cesión de poder
- Como actuar en interés de
- Con responsabilidad

Esta combinación se realiza en un contexto institucionalizado, el concepto de representación simultáneamente abarca una pluralidad de dimensiones de la experiencia política.

La representación es al mismo tiempo:

- Principio de legitimación política,
- Estructura institucional,
- Modalidad de comportamiento,
- Simbólica o sociológica.

Las estructuras de las asambleas

La estructura asamblearia de los parlamentos que es una condición necesaria para asegurar el carácter pluralista a la representación

Esta centralidad en el diseño constitucional de la democracia se traduce en un rol bifronte característico del parlamento:

- Es un instrumento de expresión muy directa de la sociedad y de sus inputs en el sistema político.
- El poder de toma de decisiones situado en la vertiente de output, se debe tener presente esta situación peculiar.

La estructura hace referencia a los esquemas organizativos por un complejo corpus de normas:

- jurídicas,
- constitucionales,
- legislativas,
- reglamentarias,
- combinando con la estructura del parlamento.

Esta es muy importante, ya que la naturaleza y las características de los sujetos que lo componen, comenzaremos con el circuito representativo dentro del cual se sitúan las asambleas parlamentarias. El primer lugar: la articulación del parlamento en una o más cámaras. De los cuales se define el modelo unicameral y el modelo bicameral. El modelo unicameral corresponde al predominio de un criterio único de organización de la relación representativa. El modelo bicameral, refleja la exigencia de "acomodar" y equilibrar criterios distintos a los que no es posible renunciar completamente, los distintos tipos de bicameralismo:

1. El primer tipo unicameral, constituye la primera fase de la democracia, se basa en el principio de paridad representativa de los individuos.

2. El segundo, grupo de modelos bicamerales está ligado a la necesidad de un compromiso representativo entre la concepción unitaria y poli céntrica, es decir, federal, descentralizada y regionalista, se basa en el principio de la paridad representativa de unidades subnacionales, es decir, en estructuras y regiones. Los parlamentos de forma bicameral introducen la disposición parlamentaria en el equilibrio entre dos cámaras. La pérdida de legitimidad de una de éstas se traduce en el debilitamiento de la cámara correspondiente.

Los parlamentos bicamerales han atribuido una relevancia fundamental a los partidos políticos como agentes mediadores de los procesos representativos.

Los diferentes modelos organizativos de los partidos han dado lugar a clases parlamentarias que definen modalidades de comportamiento político, en los campos de la actividad parlamentaria.

Los parlamentos contemporáneos se configuran como asambleas de sujetos colectivos, es decir, de partidos, de una forma bastante más clara de lo que había sucedido en el siglo XIX.

Las funciones

A continuación mencionaremos las funciones más conocidas de la clasificación de las asambleas, consideramos la del inglés Bagehot que refiere las siguientes:

- la electiva,
- la expresiva (orientación popular),
- la educativa (expresa las opiniones populares),
- la informativa (comunicación de intereses con las minorías),
- la legislativa,

la financiera.

Las funciones parlamentarias parten de la situación vertical entre el input y el out - put del sistema político. Las funciones podemos observarlas desde la perspectiva de la representación o desde la decisión política. Naturalmente el parlamento junto a los mecanismos electorales de los que depende su vida lleva a cabo el contexto del control institucionalizado de la ciudadanía sobre la clase política más sistemática y de mayor alcance.

Los ejes que articulan a las asambleas legislativas

1. La cohesión de los partidos en el parlamento, esto fortalece o debilita el control del grupo parlamentario en las votaciones.

El sentido del voto de sus integrantes, de los legisladores.

Es decir, la forma en cómo se desarrollan las propuestas de los partidos políticos y la forma en que se conducen los legisladores cuando se presenta un dictamen el comisiones.

Las propuestas en comisiones.

La articulación con los actores sociales e institucionales en los efectos de un dictamen como propuesta de ley ante el pleno. Finalmente la relación entre el nivel individual y el nivel colectivo con los miembros de su bancada o grupo parlamentario, este elemento es fundamental ya que define la fuerza de cómo se articula el partido en el interior y define la fuerza del liderazgo del coordinador del grupo parlamentario. En este ámbito puede considerarse dos modelos:

- Liderazgo de partido constituye efectivamente la base de la autoridad del

efectiva se basa en la capacidad de influir en la formación de las decisiones del grupo parlamentario.

- El partido cuyo liderazgo extrae su investidura de aparato organizativo - extra parlamentario y dirección del grupo parlamentario.

Ambos son modelos compatibles con parlamento y expresan dos variantes:

- El modelo define el liderazgo partidista que se basa en el grupo parlamentario, la acción y la estrategia del grupo parlamentario se basa en el control sobre el aparato de partido con recursos "extra - parlamentarios".
- El modelo se subordina al grupo parlamentario del aparato de partido.
- Lo cierto es que en la realidad no existen formas puras, ello presupone un estrecho control sobre las carreras políticas del personal parlamentario. Pero en presencia del objetivo de profesionalización planteadas por la acción parlamentaria ello no puede ser fácil de realizar.

El resultado más probable es un modelo más híbrido de la autoridad del partido externo, ella domina las técnicas de autoridad en el seno de la institución (la élite de los partidos y de la vida parlamentaria).

- Los aspectos técnicos, estos definen los procedimientos de representación se reflejan en las estructuras de las asambleas parlamentarias.
- Las relaciones con los sistemas electorales y sistemas de partidos, tienen una relevancia inmediata en estructura. Concretamente en la asamblea, fuertemente condicionada por las modalidades de agregación de sus miembros, específicamente con la naturaleza partidista.
- El proceso de toma de decisiones y de gobierno en cuyo centro se sitúa el parlamento, este aspecto es fundamental, porque articula las estructuras, es decir, las relaciones mayoría- oposición, y por otro al sistema de comisiones. Esto constituye el parlamento soluciones para solucionar dificultades que definen las exigencias del consenso.
- La práctica mayoritaria, tanto más clara será también la articulación del parlamento en mayoría, minoría.

La hipótesis de la existencia de grandes coaliciones, la modalidad de gestión y de mantenimiento de éstas adquirirá mayor relieve.

- La formación de coaliciones pluripartidista plantea el problema de una contradicción entre los programas políticos de los partidos políticos que constituyen la coalición.
- La necesidad de negociar un programa común sacrificando parte de las propias plataformas iniciales es una base potencial de tensiones entre liderazgo partidista y parlamentario,

Esta dimensión de estructura parlamentaria debe utilizar instrumentos tipológicos de los sistemas de partidos que valoren la extensión del espacio político, es decir esto define la relación entre gobierno y base parlamentaria en los siguientes elementos:

Actitud cultural, define los enfrentamientos entre las fuerzas políticas, es decir los enfrentamientos entre las élites no podrían contener las tendencias centrífugas de un espectro político tan amplio en una situación de grandes coaliciones.

La articulación en comisiones, en este aspecto resulta relevante el volumen y la tecnificación del trabajo parlamentario que ha producido en todos los parlamentos una significativa descentralización en relaciones al trabajo en pleno, caracterizado por un sistema de comisiones fuertes e institucionalizado y en el extremo los parlamentos con comisiones débiles y poco estables y un predominio del pleno.

Los factores relevantes que determinan el sistema de comisiones son:

1. La especialización funcional (criterios de selección y un servicio civil).
2. La función de las mismas.
3. Los miembros.
4. El liderazgo (éste aspecto define los criterios de selección en los repartos de cargos y el grado de consolidación institucional y finalmente la más importante la definición de la presidencia de las comisiones es competencia de los partidos de mayoría).
5. Acentúa el potencial de disposición del propio poder del sistema de las comisiones en la composición del personal de las comisiones.

6. Su liderazgo particular (se basa en la capacidad de integración de equipos de trabajo).

7.- Esto revela un grado de estabilidad en su propia composición y que expresa un liderazgo de extracción interna y duradera, con identidad institucional y autonomía mucho más marcada que comisiones caracterizadas por un rápido recambio.

8.- Las comisiones

Los elementos que favorecen la existencia de un sistema de comisiones fuertes son:

- Componentes ajenos a la mayoría.
- La pérdida del control del ejecutivo (está ligado al modus operandi de las comisiones).
- Generalmente operan en condiciones de publicidad inferiores al quehacer del presidium parlamentario.
- Procedimientos menos formales y sin presencia institucional de representantes del gobierno.

En suma cuando se presenta una estrecha identificación entre gobierno y mayoría parlamentaria se presenta un sistema de comisiones débil.²⁴

1.2. El sistema de gobierno presidencial

El régimen presidencial clásico lo es el de los Estados Unidos y el presidencialismo es correspondiente a los países de América Latina. En el régimen presidencial existe normalmente un parlamento, denominado por lo regular congreso, compuesto por dos cámaras. Pero en realidad los presidencialismo en los países de América Latina cuya deformación los acerca más a las dictaduras que a la democracia liberal y por el contrario en el régimen presidencial en el Estado se asumen la forma republicana de gobierno con división de poderes estricta y rígidas, y con un ejecutivo preeminente, ocupado

²⁴ Gianfranco Pasquino. Manual de ciencia política, Capítulo 7: "parlamento y representación. Alianza. España. 1988, pp. 179-213.

por un solo individuo llamado presidente de la república, quien asume el carácter de jefe de Estado y de gobierno.

Los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el Estado. Principalmente en América Latina que implica el problema de cómo armonizar la libertad y el orden, como limitar el poder que ha crecido en tal forma que determina el destino del país. Es un hecho histórico notable y hasta ahora insuficiente explicado en México, que de la constitución revolucionaria de 1917 salió un régimen de gobierno visiblemente superior a los otros dos poderes, sobre todo del legislativo. Los constituyentes de 1856, hicieron de éste poder principal por dos motivos: primero, porque les obedecía el recuerdo de los cincuenta años anteriores, en que repetidamente el jefe del ejecutivo se transformaba en dictadores, y segundo, porque considerando inconclusa la obra de la reforma, quisieron confiar su poder en una cámara única, la de diputados con cierto aire de asamblea nacional revolucionaria a la francesa.

Emilio O. Rabasa en su obra titulada: La constitución y dictadura sostiene como tesis que el régimen²⁵ autocrático²⁶ de Porfirio Díaz no había sido obra de la ambición o el capricho de un hombre, sino impuesto por el hecho inevitable y profundo del escaso desarrollo político nacional. La conclusión de Emilio O Rabasa, es que la constitución de 1857, al limitar las facultades del ejecutivo, había impuesto la dictadura extraconstitucional. Aunque no trascendió a sus discusiones los constituyentes de 1917 consideraron conveniente dotar de facultades amplias al ejecutivo para que templara la lucha facciosa dentro del grupo revolucionario. Lo cierto es que la constitución de 1917 creó un ejecutivo extraordinariamente poderoso, y allí emanan muchas de las facultades amplias que goza en México el presidente de la república.

El poder presidencial logró consolidar tanto poder que para Daniel Cosío Villegas indicaba que “en México era la única república del mundo gobernada por

²⁵ Rabasa, Emilio. La constitución y la dictadura. Cámara de Diputados de la LVI Legislatura. Seminario el 180 Aniversario de la Constitución de 1824, Ciudad Universitaria, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, octubre de 2004.

²⁶ De acuerdo al diccionario de la lengua española LAROUSSE, México, 2002, el término autocrático significa: sistema político en el cual el soberano dispone del poder absoluto.

una monarquía sexenal absoluta, para ser presidente en México se requiere pertenecer a la familia revolucionaria. Se trata de una monarquía absoluta sexenal y hereditaria en línea transversal”.²⁷ En éste contexto el profesor Jorge Carpizo parte de un análisis el cual expone la crisis del régimen presidencial mexicano²⁸ y considera que está llegando a su fin proponiendo lo siguiente:

1. El juicio político de responsabilidad, en el que la ley precise los supuestos generales de responsabilidades del presidente para evitar abusos del poder legislativo.

2. Posibles controles del congreso sobre el presidente. Se necesita de la voluntad del congreso, éste para utilizar su intervención en la facultad de presidente como un medio de control político, y así lograr el equilibrio que debe existir entre los poderes y que es necesario para el buen funcionamiento del sistema de gobierno estructurado en la ley fundamental.

Este autor considera algunas limitaciones del poder presidencial:

- 1.- El tiempo, que es durante seis años. Es constitucionalmente imposible que pueda reelegirse.
- 2.- El poder judicial federal debe conservar alguna independencia a través del “juicio de amparo” que ha demostrado efectividad.
- 3.- Los grupos de presión, los movimientos que realizan, el presidente los padece. Para identificarlos mejor Pablo Gonzáles Casanova afirma “son: los caudillos, caciques regionales y locales; el ejército, el clero, los latifundistas y los empresarios nacionales y extranjeros, así como la organización obrera independiente”.²⁹

Para comprender con claridad nuestro actual contexto Sartorí nos aclara que: “Actualmente México está claramente en transición de un esquema de presidencialismo autoritario sostenido por un sistema de partido hegemónico”. “Un experimento único de la democracia presidencial cuya fórmula es la contraria de la estadounidense se basa en el poder no dividido. Hasta ahora la transición

²⁷ Cosío, Villegas, Daniel. El sistema político mexicano, Joaquín Mortiz, México, 1991, pp. 30 y 31.

²⁸ Al respecto la interesante reflexión que hace el profesor Jorge Carpizo, constituye el punto de referencia para entender las atribuciones amplias que caracterizan al presidente de México.

Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano, Siglo XXI, 14^a. Ed. México, 1998, p.25.

²⁹ ob., cit.

ha ocurrido básicamente en el campo electoral, con las reformas electorales que se establecieron en 1989 y 1991. Mi sugerencia en el texto ésta relacionada con las etapas en que México se enfrentará a las transformaciones del nivel ejecutivo.”³⁰

Otro autor que señala la crisis del presidencialismo y lo compara con las estructuras parlamentarias y la estabilidad del régimen es Juan J. Linz que considera lo siguiente: “los sistemas presidenciales y parlamentarios tienen un fondo en común, se inspiraron el modelo estadounidense y parten de:

1. Un ejecutivo con considerables poderes en la constitución.
2. Un absoluto control de la composición de su gobierno y la administración.
3. Son elegidos por el pueblo.
4. Tienen un período de tiempo fijo.
5. El presidente no es sólo el que ejerce el poder ejecutivo, sino que también es jefe simbólico del estado, y no se le puede sustituir, en excepto en algún caso excepcional de juicio político (Impeachment).

Finalmente destaca dos características del sistema presidencia:

a) Todo presidente controla al poder ejecutivo es elegido por el pueblo como el legislativo (de una o dos cámaras).

b) Tanto el presidente de la república como el congreso son elegidos por un período fijo, el presidente es independiente del legislativo y la duración del legislativo es independiente del presidente.

c) Un sistema presidencial otorga al ganador las cualidades de jefe de estado que representa a la nación y los poderes ejecutivos.

d) Los legisladores, especialmente cuando representan partidos disciplinados y bien organizados que contribuyen auténticas oposiciones políticas o ideológicas para los votantes. Disfrutan también de una legitimidad democrática y es posible que la mayoría de una legislatura de éstas

³⁰ Sartori, considera como características de partido hegemónico: 1. Permite la existencia de partidos distintos al principal, éstos existen como legales y legítimos. 2. La existencia de partidos distintos no forzosamente son competidores del partido predominante. 3. El sistema de partido predominante es un sistema en el que la rotación no ocurre en la práctica para ganar una mayoría absoluta de los escaños del parlamento.
Sartori, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos. Alianza, España, 1999, p. 253.

características, esto puede presentar una opción política distinta de la de los votantes que apoyan al presidente.

e) La intervención del ejército, este poder tiene una presencia como poder moderador. Sin estar en la complejidad de la realización entre el ejecutivo y el legislativo en distintos regímenes presidenciales, los peligros relativos del predominio de uno y de otro y la capacidad de vetar o paralizar decisiones sobre la legislación. Los regímenes presidenciales están basados en una legitimidad democrática dual y que ningún principio democrático puede decidir quién representa la voluntad popular en principio.³¹ En este sentido Sartori llama ingeniería política al esfuerzo para sentar las bases de consolidación y estabilidad democrática. Mientras que los sistemas presidenciales han sido inestables o regímenes autoritarios, y por tanto no se les ha impulsado en los estudios comparativos de las democracias, por ello considera que los sistemas presidenciales tienen serias dificultades para establecer democracias estables.

Finalmente, considera que los sistemas presidenciales latinoamericanos que buscan una alternativa, concretamente como México sería un presidencialismo alternativo, éste permite la desconcentración del poder, es decir una fórmula semipresidencial.³² La repercusión en la configuración del sistema de partidos modernos en sociedades socialmente polarizadas es especialmente complejo, al respecto el profesor Alonso Lujambio nos brinda un muy interesante análisis, el cual nos proporciona una radiografía de una presidencia acotada a través de las reformas de 1990, 1993, 1994, y 1996 de un gobierno dividido en que explica el contexto político que ha vivido nuestro país entre el ejecutivo y legislativo.³³ En casi todos los países latinoamericanos al escoger sus formas constitucionales, se inspiraron en el modelo de los Estados Unidos. Y sin embargo, sus regímenes presidenciales casi siempre han sido sumamente inestables y claramente han demostrado graves fallas. La única excepción a

³¹ Linz, Juan J. Democracia presidencial o parlamentaria en la crisis del presidencialismo: perspectiva comparada. España, Alianza, 1997, pp. 25-143.
Espinoza Toledo, Ricardo. Sistema parlamentario, presidencial y semipresidencial. Instituto Federal Electoral. México, 1999, p. 43

³² Sartori, Giovanni. Ingeniería constitucional comparada. Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

³³ Lujambio, Alonso. "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México". Este país, # 107, México, febrero del 2002, pp. 2-16.

estos es que México se encuentra en un período de transformación. Hoy se da cuenta de una crisis profunda del sistema presidencialista, del partido hegemónico y del Estado paternalista. Para los efectos legislativos, la *Reforma del Estado* hoy es un asunto impostergable que implica la desaparición de la presidencia autoritaria y, por ende la redefinición de las relaciones entre los poderes. Ricardo Espinoza Toledo, considera que para superar la ingobernabilidad se requiere de establecer un diseño institucional que permita la existencia y la búsqueda de acuerdos y evitar la polarización social.³⁴

³⁴ Espinoza Toledo, Ricardo. Sistema parlamentario, presidencial y semipresidencial. Instituto Federal Electoral, México, 1999, p. 43.

Capítulo II

El Congreso mexicano

El presupuesto filosófico del Estado liberal, entendido como Estado limitado en contraposición al Estado absoluto, es la doctrina de los derechos del hombre elaborada por la escuela del derecho natural (o iusnaturalismo) como la doctrina con la cual el hombre, todos los hombres indistintamente, tienen por naturaleza y por tanto sin importar su voluntad, mucho menos la voluntad de unos cuantos o de uno solo, algunos derechos fundamentales, como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la felicidad, que el Estado, o más concretamente aquellos que en un determinado momento histórico detentan el poder legítimo de ejercer la fuerza para obtener la obediencia a sus mandatos, deben respetar no invadiéndolos y garantizarlos frente a cualquier intervención posible por parte de los demás.

Derecho y deber son dos nociones que pertenecen al lenguaje prescriptivo, y en cuanto a tales presupone la existencia de una norma o regla de conducta que en el momento en que atribuye a un sujeto la facultad de hacer o de no hacer algo impone a quien sea abstenerse de toda acción que pueda en cualquier forma impedir el ejercicio de tal facultad.

Se habla de iusnaturalismo como presupuesto “filosófico” de liberalismo porque sirve para establecer los límites del poder con base en una concepción general e hipotética de la naturaleza del hombre, que preside toda verificación empírica de toda prueba histórica. La doctrina de los derechos humanos naturales es la base de las declaraciones de los derechos de los Estados Unidos (a partir de 1777) y de Francia revolucionaria (a partir de 1789) mediante las cuales se afirma el principio fundamental del Estado liberal limitado.

El liberalismo es una doctrina del Estado limitado con respecto a sus poderes como a sus funciones.³⁵ La noción de límites de Estado sirve para representar al Estado de derecho, las funciones de Estado se refieren a un estado mínimo. Por estado de derecho se entiende en general un Estado en el que los poderes públicos son regulados por normas generales (leyes fundamentales o constitucionales) y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que los regulan, salvo el derecho del ciudadano de recurrir a un juez independiente para reconocer y rechazar el abuso de poder.

2. 1. La teoría de Montesquieu sobre los tres poderes y su separación

Las funciones del Estado, se basan en un concepto político que hace depender del grado de potestad y la energía de los estados de los actos que realizan las diversas autoridades del origen de estas últimas, de su régimen de organización y de las condiciones en las cuales ejercen su autoridad. Implica en derecho constitucional francés en este sentido de cuatro repartos o separación de los poderes, Locke distingue cuatro potestades:

El poder legislativo, que se presenta como el poder preponderante.

El poder ejecutivo, que queda subordinado al legislativo.

³⁵ Esto se basa primordialmente en dos doctrinas: los derechos naturales y la teoría del contrato social, estrechamente vinculadas. Primero, la teoría del contrato social parte de la idea de que el ejercicio del poder político sea legítimo sólo así se basa en consensos de las personas. Segundo, los derechos naturales parten de la idea de que de acuerdo entre quienes deciden someterse a un poder superior y con las personas, las cuales le son confiados este poder, deriva el presupuesto de que los individuos tengan derechos que no dependen de la institución de un soberano y de que del soberano tenga como función principal, el permitir el desarrollo máximo de estos, paralelos con la seguridad social. Por esta razón se parte de la idea constitucional de que: 1. La importancia de la realización del individuo y necesidades, esto es la garantía de sus derechos individuales. 2. El poder ejecutivo tiene como contraparte al poder legislativo. 3. El control eventual del parlamento en el ejercicio del poder legislativo ordinario por parte de una corte jurisdiccional. 4. Una relativa autonomía del gobierno local en todas sus formas y grados frente al gobierno central. 5. Un poder judicial independiente del poder.

Bobbio, Norberto. Liberalismo y Democracia. Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p.35

Las libertades definen como objetivo principal el acuerdo sobre formas y límites de la obediencia, las formas y límites de derecho de mandar; es decir por liberalismo se entiende una determinada concepción de Estado, la concepción según la cual el Estado tiene poderes y funciones limitados. El Estado liberal está caracterizado por elementos, primero las atribuciones de los poderes y segundo por las funciones del Estado.

Las atribuciones del Estado comprende el contenido de la actividad del Estado. Las funciones contribuyen a la forma del ejercicio de las atribuciones. Las atribuciones con las funciones legislativas, administrativas y judiciales estudiando el papel que juegan cada una. La doctrina ha atribuido las atribuciones del Estado, respecto a los particulares en los tres grupos siguientes: 1. Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada. 2. Fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad. 3. Atribuciones para sustituir total o parcialmente la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad.

El poder federativo.

El poder judicial, que vigila que se cumpla la ley.

Este apartado es muy importante, ya que es el sustento del régimen federal, el cual se sustenta teóricamente en el liberalismo, que presupone democracia, libertad, igualdad jurídica para operar. Es un sistema político por el cual varios estados o provincias conservan su independencia administrativa y judicial, pone en común intereses políticos y militares, y más frecuentemente sus intereses comerciales, adoptando a este respecto leyes uniformes y generales. Ofrecen los siguientes caracteres comunes:

- Una organización de dos poderes o gobiernos (son independientes a los centrales).
- Se encuentran subordinados a la constitución.
- Tienen una constitución rígida que no puede reformarse sin intervención de los representantes especiales del pueblo que integran el Estado federal.

El Estado federal nace como una vía media entre la confederación y el Estado unitario, es decir la confederación y el Estado descentralizado por regiones. *Concretamente Montesquieu propone la independencia en el ejercicio de las atribuciones que les pertenecen como propias, desde este punto de vista, este autor mereció ser calificado como un sistema de frenos y de contrapesos o también como la teoría de la balanza y equilibrio de los poderes.*

La teoría contemporánea del órgano de Estado, sirve para expresar según el derecho público actual que los titulares de la potestad de Estado no es un sujeto jurídico, sino que ejerce los poderes de que se halla investido, no con aptitud personal, sino como competencia estatal. El Estado puede tener múltiples órganos sin que ejercen, en la esfera de su competencia la potestad unitaria de la persona única que es el Estado.

La unidad del Estado puede conciliarse perfectamente con la diversidad de sus órganos. Una vez reconocida esta posibilidad, importa precisar el sentido de la misma y limitar su alcance y sus consecuencias. La teoría de la multiplicidad

es posible y de colaboración de los órganos estatales es perfectamente exacta, en cuanto quiere decir que no es de ningún modo necesario que la potestad del Estado se encuentre concentrada por entero en un solo y mismo órgano.

Todos los mecanismos constitucionales que impiden u obstaculizan el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder y frenan el abuso son:

- El control del poder ejecutivo por parte del poder legislativo o más exactamente del gobierno al que corresponde el poder ejecutivo de parte del parlamento al que toca la última instancia la orientación pública.
- El control eventual del parlamento en el ejercicio del poder legislativo ordinario por parte de una corte jurisdiccional a la que se pide el establecimiento de la constitucionalidad de las leyes.
- Una relativa autonomía del gobierno central.
- Un poder judicial independiente del poder político.

Para el pensamiento liberal, la libertad individual está garantizada, al Estado se le reconocen funciones limitadas en el mantenimiento del orden público interno e internacional.

El proceso de formación de Estado liberal puede hacerse coincidir con el crecimiento progresivo de la esfera de la libertad del individuo, con respecto a los poderes públicos. El Estado debe de entenderse lo menos posible en la esfera de acción de los individuos. Las dos esferas principales en las que acontece esta emancipación son la esfera religiosa o en general espiritual, y la esfera económica o de los intereses materiales. Según la conocida tesis weberiana sobre las relaciones entre ética protestante y el espíritu del capitalismo. En suma, la división de poderes expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los estados constitucionales modernos.

Desde dos perspectivas puede examinarse esa teoría, desde el punto de vista de las modalidades de las atribuciones, en la cual la separación de poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros y cada uno de ellos constituido en forma que los

diversos elementos que lo integran guarden entre si la unidad que les da el carácter de poderes. Cumpliendo con esta existencia, las constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía el poder legislativo, el poder judicial y el poder ejecutivo, cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a la función que ha de desempeñar, diversos entre si y sólo han discrepado de la teoría, por la tendencia a crear entre dichos poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco.

Por otra parte desde la óptica de las atribuciones de las funciones, la separación de poderes impone la distribución de funciones entre cada uno de los poderes; de tal manera, que el legislativo tenga atribuciones exclusivamente de la función legislativa, el poder judicial, la función judicial y el poder ejecutivo, la función administrativa. Esta última afirmación significa la necesidad de clasificar las funciones del Estado en dos categorías:

- Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales.
- Por otra parte las funciones, parten del objetivo y material las funciones que le son atribuidas, ya sean materialmente legislativas, administrativas o judiciales.

Normalmente coinciden con el carácter material de las funciones que son de su naturaleza.³⁶

Las funciones del Estado, consideradas con independencia del órgano que las realiza, se exteriorizan por medio de actos de distinta naturaleza: unos que producen consecuencias jurídicas y otros que sólo producen consecuencias de hecho.

En efecto, el Estado al expedir leyes, dictar sentencias, dar órdenes administrativas, afecta el orden jurídico existente. Cuando construye carreteras,

³⁶ Carré de Malberg. Teoría General del Estado. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 741-843

moviliza las fuerzas públicas, planifica, imparte enseñanza o servicios de asistencia, está realizando simples actos materiales.

Para poder apreciar la naturaleza intrínseca de los diversos actos que el Estado realiza, es indispensable partir del estudio de la doctrina, de los actos jurídicos y de los actos materiales.

El Estado en cuanto toma decisiones se traduce bajo el esquema objetivo y material, que se manifiesta mediante acciones organizadas (previstas, calculadas). Esto genera la racionalidad política: es la conservación del Estado mismo.

Existe una diferencia entre racionalidad pública y gobierno de la democracia:

- La racionalidad pública es la vida del Estado del gobierno de la democracia.
- El gobierno de la democracia nos indica como funciona de modo real, considera como puntos claves:
 - a) a las minorías y el interés de las mayorías.
 - b) como se institucionalizan los instrumentos de participación, es decir, los partidos políticos³⁷ y el terreno de la representación.
 - c) y considera la organización y operación de las instituciones que tienen como objetivo el interés público.

Dentro del desarrollo del Estado moderno hay que entender los valores y la conducta social, sabiendo su referencia. El Estado moderno pretende explicar la convivencia de la sociedad moderna, cuyas características son:

³⁷ En la primera mitad del siglo XIX, cuando se hablaba de partidos, se originan esencialmente por las ideologías más bien que a los hombres que las encarnaban. Con Marx y Lennin, se puso el acento en la infraestructura social, siendo considerados los partidos como los modos de expresión de las clases en la vida política. Los autores de los años 30 y 40 han puesto el acento en la estructura, considerando sobre todo a los partidos el aspecto "máquina", organización, "aparato". Se comienza apenas a estudiar, por otro lado, la imagen que el miembro del partido se hace de su partido, la significación de su adhesión, la naturaleza del vínculo de pertenencia. Por último, recientemente se investiga las decisiones, el acento en lo que hacen los partidos más que en lo que son, en su estrategia más bien que en su organización. Ideología, infraestructura social, estructura, organización, "participación", estrategia, son diferentes puntos de vista que deben ser considerados, para realizar un análisis completo de los partidos. Si estudiamos aquí los partidos en tanto que buscamos las relaciones entre ésta y los elementos del fenómeno social que son los partidos políticos. Es preciso distinguir la organización interna y su organización externa, es decir, las relaciones entre los partidos que existen en una misma nación. Se ha propuesto denominar, "Sistema de partido" a esta organización externa. Duverger, Maurice. Sociología política. Ariel. México, p. 308

- El espacio de la vida privada (que define los límites del Estado, es decir del poder público).
- La vida pública (es decir la relación entre el Estado y la sociedad).

Esto va a explicar porqué los parlamentos tienen un sentido de la sociedad, en la vida pública, es decir se ejercen derechos como: la libertad, y la igualdad, que dan al ciudadano la posibilidad de asenso a nivel social.

- Los derechos del ciudadano (garantiza la libertad de opinar y la libertad de organización).
- Contempla la separación de poderes y división de poderes.
- Participa en el proceso y reconocimiento de la representación (política es el conjunto de fórmulas que permiten el ascenso al ámbito legislativo).

Los parlamentos funcionan a partir de acciones deliberativas, que operan a través de la rama del poder ejecutivo,

- El cómo saber la división entre el reconocimiento de la función pública y la función privada, aquí entra la política, sabiendo combinar las necesidades y beneficios compartidos de la actividad pública,
- Los límites del ámbito público del Estado lo definen las leyes.

En suma los elementos que acreditan al Estado moderno son:

- La constitucionalidad,
- La legalidad,
- La legitimidad,
- El reconocimiento de la organización del Estado (es decir, la institucionalidad de la convivencia política y la respuesta de conflictos que dan respuesta a la sociedad).

Los ejes y funcionamiento del Estado se fundamentan en:

Un régimen político, es el que articula la rama legislativa,

Un gobierno de lo público, es decir, como funciona la democracia y como se cumplen los valores en:

- La administración pública,
- La gestión pública,
- Las formas de organización de la vida social.

La esencia doctrinaria del Estado moderno se fundamenta en:

- La influencia de la ideología liberal (determinada por su diseño y valores).
 - El Estado con sentido republicano.
 - El liberalismo y el republicanismo concreta su acción en el constitucionalismo.
 - El Estado moderno se funda en un proceso en que los ciudadanos participan democráticamente, donde se diferencian:
 - a) lo estatal es: todo aquello que pertenece al Estado, es una zona de poco acceso.
 - b) lo paraestatal es: todo aquello que convive junto al Estado, alude al comportamiento que no necesariamente es estatal.
 - c) lo político define: los aspectos de triunfo y derrotas (Estado no necesariamente pasa por la cosa pública).
 - d) la política es: el instrumento de arreglo y acuerdo, la negociación reconoce que afuera y adentro de ella no existe otra forma de acuerdos para llegar a asuntos fundamentales.
 - e) el derecho público es: el que define las reglas generales abstractas y positivas que le dan carácter legal al Estado.

El diseño constitucional de Estado está constituido por:

- Un régimen electoral (que diseñan las instituciones).
- Un régimen económico (que define las reglas de la economía).
- Un régimen social (alude a como redistribuir ingresos al sector asistencias).
- Un régimen político (define como se organiza y como se estructura).

- El régimen administrativo se necesita jerarquía, unidad de mandos (las instituciones organizadas deben de poseer una eficiente organización y funcionalidad, la función administrativa es la operatividad, la gestión define las formas y modos de la parte administrativa).
- Sus actos tienen trascendencia en la vida pública que tiene relevancia en la vida política.
- Son muy importantes para reformar la vida pública, (la modernización).
- Ambos actos deben de evitar la ingobernabilidad de un país,
- Constituyen los valores de la democracia moderna (procedimiento, técnicas y tiempos).
- Responden a la correlación de equilibrios del poder.
- Responden a los arreglos institucionales (define los valores convenidos).³⁸

Actualmente la división de poder implica una fragmentación como pareciera entender en sus orígenes, conlleva la idea de separación o coordinación de funciones o competencias. Como explica el politólogo argentino Carlos Fayt, la división de poderes es un procedimiento de ordenación de poder de autoridad, busca equilibrio y armonía de fuerzas mediante una serie de frenos y contrapesos a fin de que sean iguales. Independientes y separados, sin que ello deje de existir en una necesaria coordinación funcional. El precio de división de poderes, como instrumento de los gobernantes y como garantía de las libertades individuales, ha sufrido profundas transformaciones desde su primitiva formación, incluso se ha visto amenazada en diferentes épocas. Dentro del marco de la división de los poderes surgen dos tipos de regímenes políticos, el presidencialismo.

La presencia en el mundo político de órganos colegiados de representación popular con funciones deliberativas y decisorias es hoy natural y aceptada en

³⁸ Ponencia titulada: La naturaleza del acto administrativo y el acto parlamentario, por el Dr. Ricardo Uvalle Brrones dictada durante el Diplomado en Administración y Prácticas Parlamentarias, Cuarto Modulo: La administración en el poder legislativo, INAP, México, D. F., a 14 de agosto de 1998.

prácticamente todos los Estados modernos. En nuestro tiempo, el sistema democrático ya sea presidencialista o parlamentario en ambos casos con el poder legislativo plural y electo por el voto popular. Frente a esta presencia de los congresos y parlamentos en el ámbito político y ante la creciente conciencia de la necesidad de regular su funcionamiento y evitar en ellos el caos, y la necesidad de vivir la función de esos cuerpos colegiados, las mismas constituciones de los estados se incluyen reglas para su integración y para delimitar sus funciones y facultades. De no haberlas, como sucedió en los primeros tiempos de la asamblea francesa y como ha acontecido en no pocos congresos en el mundo, se cae en el asambleísmo y en la anarquía que impiden que las discusiones sean ordenadas, que se prolonguen indefinidamente las intervenciones de los oradores y que con frecuencia impidan que los votos de los representantes se tomen con una clara conciencia de lo que se discute.

La historia de nuestro congreso mexicano según cuenta Francisco José de Andrea Sánchez, que el sistema bicameral mexicano encuentra sus antecedentes en los Estados Unidos de Norteamérica que, a su vez, se inspiraron en la institución Inglesa del parlamento “que constaba de dos cámaras: la baja que era la cámara de los comunes, representaba a la burguesía, y la alta , que era la de lores, representaba a la nobleza y a los grandes propietarios.”³⁹.

No obstante la constitución de 1857, suprimió el senado al que consideraba la expresión más rotunda del sistema centralista, aristocratizante y elitista, según recuerda Andrea Sánchez⁴⁰ aunque en 1874 se reimplantó el bicameralismo siguiendo el modelo norteamericano, en una distribución que otorgaba a la cámara de diputados la representación popular y la de senadores la representación de los estados, fórmula que sigue vigente y que fue ratificada y hasta ahora sin cambios, por la constitución de 1917 que establece en el artículo 50 constitucional que: “el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso

³⁹ Andrea Sánchez, Francisco José de .Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. México, Instituto

⁴⁰ op. cit. p. 223.

General que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados, y la otra de Senadores”.⁴¹Las facultades del poder legislativo se agrupan en: a) facultades generales del congreso, b) facultades exclusivas de las cámaras, c) facultades idénticas para ambas cámaras pero separadas en su ejercicio.⁴²⁸

2.2. Características del Congreso General

- a) Una asamblea nacional representativa, b) integrada por cuerpos colegiados, c) de carácter deliberante, d) con sistema bicameral, e) en el que sus cuerpos son colegiados, f) con facultades sustanciales legislativas, g) De las que dimana el carácter imperativo y obligatorio de las leyes h) posee el principio de autoridad formal de la ley.

En los demás casos, la palabra congreso se refiere al trabajo de las cámaras con un propósito general que es la elaboración de la ley. El artículo 73, nos precisa las facultades del congreso y la misma constitución alude al proceso de formación de la ley de las cámaras colegisladoras. Estas son las características de nuestro sistema congresional bicameral, que radica en un solo poder ejercido complementariamente por dos cuerpos que por ellos son colegisladores.

2.2.1 Facultades del Congreso de la Unión

Con fundamento en el artículo 73 constitucional el Congreso de la Unión tiene las siguientes facultades:

- Conocer los juicios políticos en los que se vean inmiscuidos funcionarios públicos y fungir como órgano de acusación.
- Señalar las retribuciones de los empleados establecidos por la ley.
- Admitir nuevos estados de la federación.
- Arreglar los límites entre los estados.

⁴¹ Ib. dem.

⁴² ob. cit., pp. 51-52.

- Cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación.
- Crear leyes en todo lo relativo al D. F., excepto en las material que estén conferidas expresamente a la asamblea de representantes (reforma 1993).
- Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
- Dar bases al presidente para celebrar empréstitos, aprobar estos empréstitos, reconocer y mandar pagar la deuda nacional(reforma 1993).
- Aprobar anualmente los montos de endeudamiento, debiéndose incluir en la ley de ingresos (reforma 1993).
- Recibir el informe del regente del D. F., informando el ejercicio de los recursos destinados a esta autoridad (reforma 1993).
- Crear leyes en toda la república en las siguientes materias:
hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear y finalmente las relativas para establecer el banco de emisión único y expedir las leyes en materia laboral.
- Legislar sobre la creación de tribunales de lo contencioso administrativo, que soluciones conflictos entre la administración pública federal y los particulares.
- Puede establecer o levantar vedas.
- Conceder amnistía a los reos.
- Conceder permiso al presidente para ausentarse de sus funciones.
- Aceptar la renuncia del presidente.
- Crear leyes sobre las características de la bandera, escudo o himno nacional.
- Puede expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.
- Y tiene la facultad para declarar la guerra.⁴³

⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de la Ciudad de México, 2008.

Otra disposición definitoria de la naturaleza especial es la Ley Orgánica del Congreso⁴⁴ que no requiere promulgación del ejecutivo, sino que entra en vigor por la sola aprobación de las cámaras y obliga a los legisladores inmediatamente.

La naturaleza jurídica de las normas de nuestro congreso mexicano son:

- de carácter constitucional,
- ley orgánica,
- leyes ordinarias con disposiciones parlamentarias,
- reglamentos,
- acuerdos parlamentarios.

Estas normas internas impulsan el trabajo legislativo, ya que son leyes especiales destinadas sólo al cuerpo especial y reducido que integra al parlamento y al congreso. Las primeras son las que forman parte de la constitución, las otras normas son las que el congreso se da a sí mismo, su propia ley orgánica y los posibles reglamentos de debates, de organización interna, de comisiones y algunos otros. Lo que se distinguen como norma parlamentaria es un fin peculiar, específico: son reglamentos; diferentes jerarquías de leyes, unidas por fin que las identifica. Entre los reglamentos, tienen un límite en su autonomía, al estar supeditadas a la constitución, no son fiscalizables jurídicamente y ocupan, un lugar especial dentro del orden de las leyes.

Por esta razón, es necesario precisar ¿Qué es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos?

Es el ordenamiento jurídico que regula las atribuciones del Congreso de la Unión. Esto quiere decir que aun cuando en la constitución encontremos normas relativas al funcionamiento de las cámaras, ésta a su vez tiene la facultad según el artículo 70 constitucional, la cual dice a la letra: "tiene la facultad para expedir la ley que regule su actividad interna, y no podrá ser vetada ni necesitará de

⁴⁴ A diferencia de la ley constitucional, la ley ordinaria, común o secundaria emana del Poder Legislativo ordinario, que al efecto sigue un procedimiento más sencillo que el previsto para la ley constitucional. En nuestro país, el poder legislativo ordinario o constituido, está formado por el Congreso General, compuesto por la Cámara de Diputados y por la de senadores (const., art. 50) y el procedimiento para la elaboración de las leyes se limita a la aprobación del proyecto por las dos cámaras. (const., art. 72). Lo más que pueden admitirse para no destruir la terminología, es considerar a las leyes orgánicas y a las reglamentarias como especies dentro del género "leyes ordinarias", y aplicar respectivamente esas denominaciones a las normas que regulan la formación y funcionamiento de órganos del poder público o que concreten y desarrollan bases establecidas en la constitución. Fraga, Gabino. Derecho administrativo. Porrúa. México, 1999, p. 38-39.

promulgación del ejecutivo para tener vigencia“.

¿Para qué sirve?

Define las disposiciones legales con las cuales debe sujetarse el trabajo legislativo del Congreso en su procedimientos internos.

Prerrogativas del Congreso

Para que quede garantizada la autonomía e independencia del poder legislativo frente al ejecutivo y al judicial, la constitución, la LOCG y el RIC concede determinadas atribuciones al Congreso de la Unión en cuanto a su régimen interno, las cuales, a grandes rasgos son:

- a) Expedir su ley orgánica, así como que cada Cámara elabore su Reglamento Interior (artículos 70 y 71 constitucionales).
- b) Designar a los integrantes de los órganos internos del Congreso de la Unión, de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores; por ejemplo, de la Comisión Permanente, de su presidencia, de los integrantes de la Gran Comisión, de la Mesa Directiva, de las Comisiones, de los Comités, etc. (artículos 77 y 78 constitucionales, así como diversos artículos de la LOCG y del RIC).
- c) Cada una de las cámaras podrá dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, así como determinar cuál será el presupuesto de egresos de las mismas, posteriormente estos se entregan al ejecutivo para que los incorpore en la iniciativa de presupuesto de egresos de la federación (artículo 77 constitucional).

El presidente de cada una de las cámaras, estará facultado para velar por el respeto tanto al fuero constitucional de los parlamentos, como a la inviolabilidad del recinto parlamentario.

Facultades exclusivas de las cámaras

La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos, según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que sean electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas por circunscripciones plurinominales. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.

La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, se renovará en su totalidad cada 6 años (reforma de 1994).⁴⁵

Las funciones económicas y administrativas

La que se refiere el artículo 77 de la constitución están especificadas, como las demás funciones del Congreso de la Unión, en el reglamento para su gobierno interior. Así, los artículos 68 y 69 del reglamento en vigor se refieren, respectivamente, al establecimiento de las comisiones de administración e Inspectoría de la contaduría mayor de hacienda y al período y procedimientos para su renovación, mientras que los artículos 198 a 204 reglamentan el funcionamiento de la tesorería, tanto de la cámara de diputados como la de senadores. El ejercicio de las facultades de cada una de las cámaras sin la intervención de otras instituciones, que como hemos visto son de carácter económico y administrativo, se realizan a través de los siguientes órganos:

Cámara de Diputados

- Comisión de administración

⁴⁵ Instalación de las cámaras. Para instalar una nueva legislatura, antes de clausurar el último periodo de sesiones de la legislatura en turno en cada una de las cámaras y sólo entre sus miembros, integrarán una comisión instaladora compuesta por cinco parlamentarios: un presidente, dos secretarios y dos suplentes, dicho procedimiento de designación de la comisión instaladora deberá ser comunicado al IFE y al TRIFE. Más adelante se pasará específicamente a la instalación, dependiendo del caso, de la Cámara de Diputados o de Senadores. La comisión Instaladora y los Diputados o Senadores electos se reunirán diez días antes de iniciar el periodo de sesiones ordinarias. En esa fecha, se pasará lista de los diputados o senadores electos para la nueva legislatura y los que estén ausentes serán llamados (artículo 63 constitucional)

- Oficialía Mayor de la Cámara
- Contaduría mayor de hacienda y su respectiva comisión
- Cámara de Senadores
- Comisión de administración
- Oficialía mayor de la cámara

En alguna medida, el reglamento repite las funciones establecidas en la ley orgánica, pero precisa otras de las funciones y, sobre todo, de los procedimientos a seguir en las comisiones y en el pleno legislativo. En el reglamento, se reiteran las formas de elección de la mesa directiva, así como sus obligaciones; entre ellas destaca que su presidente, en sus resoluciones, estará subordinado al voto de sus respectivas cámaras.⁴⁶

Las normas del proceso legislativo

En el estudio de la tarea legislativa que realiza la cámara de diputados, existen dos momentos o niveles para abordar la composición, integración y relación de que la cámara tiene con la sociedad. Otro referido al estudio de las normas que regulan su funcionamiento y organización interna es la actividad legislativa que concluye con la expedición de leyes, es a este momento el de la organización interna del proceso legislativo al que nos referiremos.

El proceso legislativo propiamente dicho tiene que ver con los mecanismos y medios que se utilizan para llevar a cabo la tarea legislativa, como son: la elaboración y contenidos de iniciativas, la exposición de motivos, las características de la reforma (sean constitucionales o no), la organización del trabajo en la cámara de diputados en los períodos de sesiones; así como: el estudio, discusión, votación, aprobación, sanción, publicación e iniciativa de vigencia de las leyes.⁴⁷

⁴⁶ Castellanos Hernández, Eduardo. "El régimen jurídico de la administración del Poder Legislativo". En La administración del Congreso General. INAP, RAP # 92, México, 1996. P. 44-59.

⁴⁷ Los períodos de sesiones ordinarias. El congreso de la unión sesiona ordinariamente en dos períodos. El primero es del 1º de septiembre hasta el 15 de diciembre sin prolongarse, excepto cuando el presidente de la república inicie su encargo, ya que este período podrá extenderse hasta el 31 de diciembre y, el segundo período, es del 15 de marzo y no más allá del 30 de abril.

2.3. La organización del trabajo legislativo

La Gran Comisión de la Cámara de Diputados

Cualquiera que sea el nombre que reciban las asambleas legislativas, existe un órgano rector encargado de encauzar y dirigir la actividad parlamentario. En México durante más de 60 años recibió el nombre de Gran Comisión, y fue regulada por los artículos 46, 47, 48 y 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se refiere a la Cámara de Diputados, y en los artículos 103, 104, 105 y 106, por lo que atañe a la Cámara de senadores, la cual se le otorgaba a la mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político, su objetivo era coordinar:

- ✓ Los diputados de una entidad federativa integran la diputación estatal y del Distrito Federal.
- ✓ Los coordinadores de cada una de las diputaciones estatales forman parte de la Gran Comisión.
- ✓ Una vez constituida la Gran Comisión, sus integrantes designan un presidente, dos secretarios y dos vocales.
- ✓ Nombrar al líder del grupo mayoritario le corresponde ser presidente de la Gran Comisión.

Es indispensable abordar las funciones de este órgano rector, porque a él corresponde proporcionar los servicios de apoyo a los miembros de la Cámara para el desempeño eficiente de sus labores.

La Gran Comisión para evaluar su importancia en este renglón formulaba:

- Dictámenes, formulaba opiniones así como presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas y a las regionales del país, tomando en cuenta la propuesta de las diputaciones.

- Tramitar y presentar proyectos de resolución relativos a la facultad que otorga al Congreso el artículo 116 de la Constitución de la República.
- Proponer a la Cámara la designación del oficial mayor y del tesorero.
- Proponer los integrantes de las comisiones y de los comités.
- Proponer el presupuesto anual de la Cámara de Diputados.
- Coadyuvar en la realización de las funciones de las comisiones y de los comités.
- Designar la presidencia del congreso, es el principal órgano de administración del congreso. Dicha persona es el, de presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados tal forma que dura un mes en sus funciones.
- Definir la integración de la Mesa Directiva de cada una de las cámaras. Es un órgano que se integra cada mes con un presidente, vicepresidente, secretarios y prosecretarios.

En la misma Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se establecen las comisiones y los comités que se consideraron necesarios para el cumplimiento del trabajo legislativo. Así en la Cámara de Diputados hay Comisiones de Dictamen Legislativo; de Vigilancia de la contaduría Mayor de Hacienda; de Investigación y Jurisdiccionales.

Comisiones ordinarias

Dicha ley considera como ordinarias la de Dictamen Legislativo y la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, que se constituyen con carácter definitivo, y funcionan durante toda una legislatura; son consideradas ordinarias, son 23, y están enumeradas en el artículo 54 de la ley en comento, cada una de las cuales es integrada por regla por 17 diputados de distintos partidos, electos por el pleno de la cámara, a propuesta de la Gran Comisión, pudiendo cada diputado formar parte de hasta tres comisiones. Estas comisiones que su competencia es la que se deriva de su denominación, en correspondencia con las áreas de la administración pública federal.

Comisiones transitorias

Son consideradas la de Investigación y las Jurisdiccionales porque funcionan en los términos que fija la constitución y las leyes.

Comisiones mixtas

Están formadas por parlamentarios que representan a las Cámaras de Diputados y de senadores, las cuales tienen por objeto conocer una materia especial o analizar detalladamente una iniciativa de ley o un asunto de importancia especial. Generalmente son designadas por el pleno de cada una de las cámaras.

Dentro de este tipo de comisiones se ubica en el derecho constitucional la llamada Comisión Permanente, que es establecida en la constitución con la finalidad de que actúe durante los recesos del Congreso de la Unión. Debe ser integrada por 37 miembros, de los cuales 19 son diputados y 18 senadores.

La Comisión Permanente ha sido justificada por ser la extensión permanente del Poder Legislativo en la vida política del país como poder público. La Comisión Permanente tiene carácter enunciativo, aunque en algunos casos se le otorgan atribuciones para proceder a la reinstalación extraordinario del Congreso, con el fin de que decida acerca de asuntos fundamentales para la vida de la nación. Muchas de estas atribuciones están enumeradas en el artículo 79 de la Constitución General de la República.⁴⁸

⁴⁸ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, LIV Legislatura, México.

2.4. Elementos teóricos para comprender el papel de las comisiones legislativas: El gobierno congresional de Woodrow Wilson

Bagehot influye en Wilson, Bagehot crítica el arreglo constitucional estadounidense de separación de poderes y Wilson retoma esa crítica para plantear una hipótesis sobre la naturaleza y características del “gobierno congresional” de los Estados Unidos. Bagehot y Wilson son autores que revisan los orígenes de la crítica al régimen de separación de poderes a través de dos momentos claves de este debate del siglo XIX, ambos autores podemos profundizar la historia de las instituciones y el estudio de su funcionamiento actual.

Estos autores discuten cómo en el marco de la misma constitución se modifica a la larga la operación política de las instituciones. La constitución ordena en el largo plazo el quehacer político, logra encauzar el cambio, acota los escenarios posibles, conduce a los actores pero cambia también en la medida en que se modifica el sistema de los actores políticos en competencia. Bagehot y Wilson piensan que pueden modificarse profundamente la dinámica política constitucional sin reformar formalmente la constitución.

El autor por lo tanto ve en el binomio cooperación conflicto el dilema central del sistema de *poderes divididos*, y afirma: “el sistema presidencial suscita el espíritu antagónico del poder legislativo. La gran virtud del gobierno de gabinete es su papel educativo, a través del debate público y de la crítica sistemática del ejercicio del gobierno. La crítica es una parte orgánica de la operación política constitucional que es en consecuencia el gobierno de gabinete. El escenario del debate es la asamblea legislativo”. En éste sentido Bagehot considera que “el debate parlamentario entre dos posiciones claras: oposición y gobierno, ilustra la opinión del público, haciéndole ver hechos y llamándole a compartir interpretaciones y alegatos sobre esos hechos.

El propósito de Wilson no era ofrecer una manera completa la crítica del gobierno de los Estados Unidos, ha sido mostrar el contraste que hay entre dos tipos de gobierno (congresional y parlamentario). Por otro lado, Wilson formula

una crítica al régimen de separación de poderes, pese a ello, no llega a comprometerse con la opción parlamentaria, con “el remedio” del gobierno por un gabinete responsable. *El autor refiere al querer un gobierno fuerte, pronto para obrar, fácil para dirigir y eficaz*, por ello se dirige hacia la opción parlamentaria en el sentido de imponer nuevas formas de responsabilidad al congreso, es decir enfoca su interés a la responsabilidad como el valor político que debía promover el arreglo constitucional que daría el sentido de fortalecer la responsabilidad del congreso en el marco de la separación de poderes. Es decir, el congreso debía prestar más atención a analizar los efectos de la ley urgente para así, estar en condiciones de reformarla con información y certeza. Los argumentos de Woodrow Wilson en torno al régimen estadounidense de división de poderes gira en torno a que: “los frenos de los contrapesos que en otros tiempos existían, ya no son efectivos, la forma de la constitución consiste en balanzas ideales delicadamente puestas en equilibrio, mientras que la forma actual de nuestro gobierno presente es simplemente un sistema de supremacía del congreso.

De modo pues, al tiempo que la presidencia como institución se fortalece y declina cíclicamente la del congreso es estable pero al tiempo y experimenta un gradual proceso de diferenciación estructural. Por esto la razón de ser del congreso se expresa con claridad cuando afirma: *“El congreso fue muy pronto y muy apto para aprender lo que podía hacer y para ponerse en excelente estado de cumplirlo. Muy pronto se dividió en comités permanentes, a los que proveyó de privilegios extensos y bien determinados de iniciativa y de intervención legislativa, y se puso, por su medio a administrar el gobierno.* Una de las hipótesis centrales de Wilson son las comisiones permanentes, las cuales funda su hipótesis en la afirmación de que: *“son una rama esencial del estudio constitucional. La influencia de los comités permanentes del congreso, extendiendo su esfera, examinando todo y gobernando, aumentando la eficiencia de su organización, delibera y legisla por pequeños comités permanentes que están dominados por su presidente, junto con los líderes de ambas cámaras tiene una influencia desproporcionada en el proceso legislativo y gubernamental en general.*

Los comités tiene bajo su total control al titular del poder ejecutivo y a sus secretarios. Nadie puede hacer nada si no está autorizado a ello por los comités. El presidente y los secretarios son completamente los servidores del congreso y no les queda más que el derecho de veto para impedir o retirar ciertas medidas”.

Aquí el problema, el resultado inequívoco de la separación de poderes es la rigidez de todo el sistema. Al respecto Wilson sostenía que el Congreso lograba, en división de poderes, potenciar al máximo sus facultades constitucionales, especialmente en la Cámara Popular, organizando sus actividades a través de los comités permanentes y afirma: *“La cámara de representantes es natural y necesariamente inadecuado para la acción creadora y orgánica por medio del debate. Este no es ciertamente un proceso de creación, sino de crítica. Una asamblea numerosa no puede formular resoluciones y la cámara es una gran asamblea impropia para la albor positiva... la cámara encarga a comités emanados de su seno, que estudie y formule lo que corresponda. De este modo se organiza en comités fijos, encargados permanentemente de sus asuntos respectivos y con amplias facultades para promover y explicar, a fin de que cada asunto en materia legislativa sea sistemáticamente atendido por un grupo de representantes para que lo estudien y lo perfeccionen.”*⁴⁹

2.5. Las Comisiones en México

El sistema de comisiones en México había sido débil por tres razones:

Un sistema de partidos en que la presencia de un partido hegemónico, con voto altamente cohesivo y disciplinado, miraba el poder y presencia a las minorías;

Un sistema electoral en el que se limita la carrera parlamentaria al impedir la reelección consecutiva de los legisladores haciendo que el trabajo en comisiones tenga un mínimo de continuidad y memoria institucional. Un poder ejecutivo con amplio margen de acción política dentro del partido

⁴⁹ Compilación. El Congreso Mexicano después de la Alternancia. LVIII Legislatura del Senado de la República. México, 2003. En Woodrow Wilson y los orígenes de la Crítica al Régimen de Separación de Poderes: Alonso Lujambio, p.21.

mayoritario, que reforzaba un aparato institucional rígido que desdibujaba la interactividad propia de la división de poderes.

El agitado entorno político que confrontó la LVII legislatura entre los bloques opositores³⁷ y el PRI así como las lagunas legales que esto implicó, hicieron imperiosa la necesidad de iniciar pláticas, acercamientos y negociaciones para adecuar el marco a la realidad, al respecto se suscribieron acuerdos para establecer el funcionamiento de las sesiones, la integración del orden del día, los debates y las votaciones; también se acordaron los lineamientos básicos para la organización y reuniones de las comisiones y comités.

La regulación de las comisiones está contenida en la Ley Orgánica de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, ley orgánica), capítulo quinto titulado: De las comisiones y comités artículo 42 al 58.

Sin embargo, por el mosaico político que caracterizaba a México ya no operaba de la misma forma, debido a los resultados electorales de 1997 el cual definió una nueva composición política en la LVII legislatura que propició un vacío legal. Por tal motivo la asamblea aprobó el 30 de septiembre de 1997 un acuerdo parlamentario que establecía la integración de las comisiones ordinarias y especiales, así como también la definición de su gobierno interior, debido a la inoperancia Gran Comisión, órgano de gobierno con un fuerte carácter hegemónico. Con la reforma de la Ley Orgánica, publicada el 20 de julio de 1994, se avanza hacia el fortalecimiento de las comisiones al definir un techo para su integración, garantizando al mismo tiempo la proporcionalidad que señala este artículo, las comisiones se han vigorizado como cuerpos más orientados hacia la eficiencia decisoria y la agudeza deliberativa (art. 47).

Fue importante el vacío legal que se generó en la LVII legislatura cuando ningún partido político obtuvo la mayoría absoluta de la cámara, requisito indispensable para constituir la Gran Comisión, máximo órgano de gobierno de los diputados, cuerpo que permitía el control político⁵⁰ el poder legislativo y que fue

⁵⁰ "El bloque opositor, por medio del dip. Francisco José Paoli Bolio, entregó a los reporteros un documento en el que explica las razones por las cuales no aceptaron la contrapuesta del PRI para reasignar las comisiones legislativas más importantes". *La gobernabilidad del congreso*. EXCELSIOR, 26 de julio de 1997, pp. 8-16. "La ruptura fue total cuanto a la distribución de presidencias de las comisiones, pero los coordinadores parlamentarios acordaron seguir platicando de la

desplazada por la poderosa comisión de régimen interno y concertación política, que entre sus funciones tenía la de proponer a los integrantes de las comisiones y comités. Con esta función se desarticula, casi de tajo, representación que padecían los partidos al componer las comisiones. El pluralismo democrático significó, entonces, el acceso de todas las fuerzas políticas en el proceso legislativo.

En contraste al pasado, por ejemplo en la LIV legislatura (1988-1991), de 42 cuerpos legislativos, 37 las presidía el PRI, sólo tres el PAN, una el PARM y otra el PFCRN. Más patético fue en la LV legislatura (1991-1994), en la que de 48 comisiones, 39 estaban con el PRI, cuatro con el PAN, dos con el PRD y una con cada uno de los partidos PARM, PFCRN y PPS. En suma, la integración de la legislatura creó un vacío legal que obligó a los grupos parlamentarios a formalizar acuerdos para el funcionamiento de la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura⁵¹ complementarios, asimismo, se suscribieron acuerdos para establecer el funcionamiento de las sesiones, la integración del orden del día, los debates y las votaciones; también se acordaron los lineamientos básicos para la organización y reuniones de las comisiones y comités.

También obligó a los grupos parlamentarios a formalizar acuerdos complementarios que fructificaron en la creación de la unidad de estudios de finanzas públicas, del canal de televisión del Congreso de la Unión, de Gaceta Parlamentaria (publicación periódica de orden interno que difunde los documentos y las actividades legislativas). En este marco se define la reforma a la administración del Poder Legislativo que abarcó tres puntos:

- Una reestructuración orgánica eficiente
- Satisfacer la demanda social de una cultura eficaz en la rendición de cuentas y una real división de poderes que otorgue al poder legislativo la independencia, la credibilidad y la honorabilidad que

distribución cuantitativa de las comisiones".*La ruptura en la Cámara de Diputados, en el pleno se asignará las 59 comisiones*. EXCELSIOR, 26 de septiembre de 1997, p. 10-A.

⁵¹ Crónica Legislativa, órgano de información de la LVII Legislatura. Cámara de Diputados. México, septiembre - febrero, # 1.

merece.⁵²

- Esta situación es contraria a las características que cita Gianfranco Pasquino las cuales establece un sistema de comisiones fuertes son:
- Componentes ajenos a la mayoría.
- La pérdida del control del ejecutivo (está ligado al modus operandí de las comisiones). Generalmente operan en condiciones de publicidad inferiores al quehacer del presidium parlamentario. Procedimientos menos formales y sin presencia institucional de representantes del gobierno. En suma cuando se presenta una estrecha identificación entre gobierno y mayoría parlamentaria se presenta un sistema de comisiones débil.⁵³

2. 6. Elementos que inciden en la apertura democrática en las comisiones del congreso

El escenario político de 1997 repercutió en la conformación del congreso, y a su vez transformó la dinámica del mismo significativamente. La coyuntura sociopolítica que enfrentó el presidente electo del PRI Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León en las elecciones de 1994 tuvieron como matiz el error de diciembre que originó el deterioro económico y financiero del país en los mercados internacionales así como la pauperización de 40 000 millones de mexicanos en pobreza extrema.

Aunado a esto, en el año de 1996 se agudizó la quiebra del sistema bancario nacional. Su impacto fue el deterioro de las estructuras del PRI, esto tuvo como resultado el cuestionamiento de su modo de gobernar, su máxima expresión fueron los resultados electorales del 6 de julio de 1997.⁵⁴

⁵² Acuerdo Parlamentario relativo a integración y funciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Diario de los Debates, 4 de septiembre de 1997.

⁵³ Gianfranco Pasquino. Manual de Ciencia Política, Capítulo 7: "Parlamento y Representación". Alianza. España. 1988, pp. 179-213.

⁵⁴ "El Instituto Federal Electoral (IFE) para presenciar el desarrollo de los comicios federales. EXCELSIOR, 6 de julio de 1997, p. 1.

Como lo indicaron los resultados, la contienda electoral en el congreso no dominó un solo partido la mayoría absoluta, es por ello que la LVII legislatura del Congreso de la Unión constituye un fenómeno político sin precedentes, ya que por primera vez en la historia política mexicana aparece un real distanciamiento entre el PRI y el ejecutivo.⁵⁵ Aquí con claridad se reflejó en las tendencias preliminares, las cuales señalaban que el PRI no conservaría el control de la Cámara de Diputados, pues al ser computados el 52% de los votos, este partido acumulaba el 35.49%, es decir, 6 puntos menos de los requeridos para la mayoría absoluta en ese cuerpo legislativo.

Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano se convirtió por amplio margen, en el triunfador de las elecciones para gobernar el Distrito Federal.⁵⁶ Por otra parte, es necesario resaltar la confianza de la ciudadanía en el inicio, desarrollo y conclusión del proceso electoral, ya que la credibilidad de los resultados electorales hallaron su explicación básica en la equidad de la contienda y en la imparcialidad y apego a las normas legales con que el Instituto Federal Electoral ciudadano llevó a cabo la conducción del proceso. Al respecto José Woldenberg, consejero presidente del IFE afirmó: "si algún programa funcionó correctamente como lo teníamos planeado, fue precisamente éste. Ello de debe a que la gente de la UNAM, encabezada por el Doctor Víctor Guerra, realizó un trabajo espléndido. El PREP tenía que ser un sistema que captara un flujo ininterrumpido y público de la información, desde la primera hasta la última casilla que se lograra transmitir.⁵⁷ Correspondía a los grandes actores políticos como al PRI, PAN, PVEM, buscar nuevas formas de convivencia, con el objeto de fortalecer la gobernabilidad, así como para llegar acuerdos entre ellos y que consolidaran a la democracia y al pluralismo.

⁵⁵ "El presidente de la república no podrá pasar un decreto con la votación abrumadora de 300 diputados priistas ni contará con una mayoría incondicional para asegurar leyes y reformas discrecionales". *El presidente de la república no podrá solo reformar la constitución*. EXCELSIOR, 8 de julio de 1997, p. 1-10.

⁵⁶ "A las 2:00 A. M. se informó que el PRI tenía 140 diputados de mayoría, del PAN 87 y el PRD 73". En la Cámara de Diputados ningún partido obtiene la mayoría absoluta". EXCELSIOR, 7 de julio de 1997.

⁵⁷ Voz y Voto. Política y Elecciones, No. 54, agosto de 1997, pp. 5-6.

Al respecto Jaquelin Peschard afirmó "el voto de la población fue razonado, en algunos casos hubo inconformidad por la crisis económica, pero lo más importante es que se demostró que México está preparado para la alternancia. Dejó de existir una mayoría absoluta en la nación".⁵⁸

2.7. La reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999: el aspecto político

Con el retiro del presidencialismo y el avance del pluralismo, los partidos y liderazgo han ganado espacio creciente en el desarrollo del quehacer legislativo. Por lo mismo, el desequilibrio entre ambas condiciones es notorio, puede poner en riesgo la construcción de una representación democrática del país.

Elementos

1.- La representación encarnada por la oposición, la igualdad de trato exigida en cualquier asamblea democrática se vio claramente vulnerada a lo largo de los más de siete décadas de dominio del PRI en el Congreso de la Unión y por su vinculación con un presidencialismo de corte autoritario.

2.- El hecho de que el futuro de su carrera política quedaba fuera de la voluntad de los electores, y si en manos del ejecutivo ajustó su actuación a los dictados del gobierno en curso. La prohibición de la reelección parlamentaria inmediata de los legisladores en el año de 1933 ciertamente contribuyó a ello. Esto ocurrió al encargar al presidente de la república, debido al control sobre sus partido, la decisión sobre aquellos que habrían de ocupar las candidaturas a puestos de elección popular. Mas tarde, la reforma electoral de 1946 y el manejo gubernamental incidió en una designación tácita de los integrantes de las cámaras del congreso.

3.- El lector queda desplazado a un segundo puestos en el orden de lealtades de sus representantes, toda vez que su empleo actual y su futuro político no depende de él.

⁵⁸ *Corresponde al PRI, PAN, PRD y PVEM fortalecer la gobernabilidad: Jacqueline Peschard, Consejera Ciudadana del IFE. EXCELSIOR, 8 de julio de 1997, p. 10-A.*

4.- El mecanismo utilizado para ello fue simple: desalentar cualquier actuación independiente y limitar las opciones disponibles para los disidentes y limitar las opciones disponibles para los disidentes. Bajo esta lógica el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso entregó en 1934 a la Gran Comisión, confirmada como máximo órgano de dirección en ambas cámaras, la responsabilidad de despejar el camino a las decisiones de la élite revolucionaria. La disponibilidad de participar en estos órganos o de contar con los apoyos necesarios para el cumplimiento del compromiso representativo de cada legislador se vio sometida así al control.

5.- La incorporación de cualquier asunto en las discusiones del Pleno quedaban totalmente a discreción del “Presidente de la Mesa Directiva” de cada cámara, así como de atender la formulación del orden del día.

Más en el caso de la mayoría priísta, estuvo lejos de servir al propósito de integrar el interés colectivo. En cambio sirvió de mecanismo para apuntar el funcionamiento del presidencialismo. En efecto, sus legisladores, tuvieron poca oportunidad de intervenir en el desenvolvimiento del proceso político, desplazados de su papel de representantes de la ciudadanía por la estructura corporativa de intermediación política creada por el régimen desde finales de los años treinta para asegurarse una base social de apoyo.

El ingreso formal de los grupos parlamentarios al marco jurídico institucional de la legislatura ocurrió hasta 1977, el cual se trataba de asumir el reconocimiento formal de los partidos y el derecho de libre asociación de los representantes, luego de que el anterior destierro parlamentario de las organizaciones partidistas de oposición puso en cuestionamiento la legitimidad democrática del régimen priísta.

6.- Con la expedición de la primera Ley Orgánica del Congreso General de 1979 se reiteró la forzosa vinculación entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos consagrada en la normatividad constitucional dos años antes.

Esto es fundamental ya que se establece la posible formación de más de un grupo de partido.

7.- La lucha por lograr la aceptación de la pluralidad en el sistema político

mexicano, sin embargo, no terminó con el reconocimiento jurídico de los partidos. La permanencia hasta 1986 de la figura del Colegio Electoral para calificar la elección de los miembros de la legislatura, sin que existieran recursos de reclamación en la regulación normativa, pero también la negativa del régimen a ciudadanizar la organización del proceso electoral, entonces bajo la responsabilidad del poder ejecutivo a través de su Secretaría de Gobernación. Uno de ellos sería el abatimiento de la Gran Comisión, bastión principal del dominio presidencialista sobre el congreso, su larga duración en el marco institucional de la legislatura, iniciada en 1824 como una expresión al federalismo que busca asentarse en el país.

El pluralismo político impulsado con los comicios federales del 6 de julio de 1988 modificó la correlación de fuerzas al interior del Congreso, y por ende también al interior del equilibrio entre los poderes del Estado. El monopartidismo impulsado por la LOCG se hizo en adelante insostenible.

En marcha la LIV Legislatura (1988-1994), su reclamo de abrir la participación de sus miembros en la Mesa Directiva o a la dirección de las comisiones ordinarias, es importante subrayar que el grupo priísta en la Cámara de Diputados sólo logró sumar 260 cúrales, apenas nueve más que las requeridas para disponer de la mayoría absoluta en el pleno. A esto se sumó la pérdida de la mayoría calificada de su partido en esta cámara, y la necesidad de negociar con las fuerzas de oposición cualquier reforma constitucional.

El reconocimiento del cambio político operado sucedió en forma gradual. Lo primero fue la introducción, los procedimientos parlamentarios recogidos por la ley. Con acuerdos informales entre la Gran Comisión y los Coordinadores de los grupos minoritarios se decidió por ejemplo el reparto de los recursos materiales y físicos del órgano, pero también la integración de las comisiones ordinarias y especiales. En este entorno, se creó la llamada Junta de Coordinadores.

8.- El marco jurídico que ordenaba el desempeño interno de las cámaras designaba a la Gran Comisión como el órgano encargado de decidir en múltiples cuestiones de orden interno, los grupos de oposición debieron convenir con ella la introducción de cualquier ajuste en este rubro.

El control sobre los miembros de cada fracción se convirtió en uno de los elementos para determinar la capacidad de negociación con que contaban sus coordinadores. Bien para asegurar la votación en el pleno se requería, el reforzamiento de la disciplina partidista para el afianzamiento del pluralismo en el seno del congreso, y desde luego el sistema político mexicano.

Se entiende bien que cualquier intento de defender la autonomía de los legisladores en el nuevo entramado institucional con el propósito de asegurar una representación parlamentaria democrática se viera desalentado. El rumbo expreso se definió en la reforma a la LOGGEUM durante la LV Legislatura (1991-1994) corrobora esta apreciación. Como se recordará, desde su inicio, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) de la Cámara de Diputados adquirió la tarea de actualizar su texto.

Las modificaciones aprobadas contempladas entre otras cosas:

1.- El reconocimiento formal de este órgano como máxima autoridad en la Cámara de Diputados después del pleno.

2.- A los coordinadores de los grupos parlamentarios se les asignó la responsabilidad de:

- Convenir los compromisos relativos a los asuntos aprobados.
- *Proponer a los integrantes de Comisiones y Comités.*
- Elaborar el proyecto de presupuesto de ese órgano.
- Designar al Oficial Mayor, al Tesorero y a los Consejeros de esa cámara ante el Instituto Federal Electoral (IFE).

La Gran Comisión quedó sólo limitada a actuar como órgano de dirección del grupo mayoritario.

Se determinó que la Mesa Directiva se integrara con tantos vicepresidentes como grupos que se encontraran representados en el pleno. El pluralismo fue la nueva regla para determinar el trabajo parlamentario.

Para dar mayor fluidez a su desarrollo, se encargará a los coordinadores la responsabilidad de valorar la exposición al pleno de los dictámenes particulares relativos a los miembros de su grupo.

La LVII Legislatura (1997-2000) fue inédita, toda vez que el grupo priísta no logró ya obtener la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por una diferencia de 13 escaños. Aunque su posición era menos comprometida en el senado, su partido perdió también la posibilidad de aprobar o detener cualquier reforma constitucional en ese recinto sin el apoyo de otras fuerzas políticas. En el nuevo contexto se había producido una transformación: la eventual formación de coaliciones legislativas representaban un recurso básicamente orientado a incrementar la legitimación de las propuestas de gobierno tales métodos se constituían en una práctica obligada también en el nivel procedimental para conjurar la posibilidad de una parálisis parlamentaria.

La pérdida del PRI creó finalmente las bases para una renovación a fondo a la LOCG que respondiera a la pluralidad exhibida en el congreso en los siguientes rubros: La primera medida a este respecto fue elevar a la Mesa Directiva al rasgo del órgano de gobierno de sus cámaras. La segunda obligó a promover la disciplina partidista al descansar en Grupo Parlamentario en el proceso de toma de decisiones.

Tercero se incorpora el deber de los coordinadores de rendir cuenta a los integrantes de su Grupo Parlamentario sobre los recursos asignados al mismo, y la discusión por el pleno del presupuesto de egresos de la legislatura.

2. 8. El aspecto legislativo en la transformación del órgano de gobierno Camaral

La reforma del 3 de septiembre de 1999 contempla el fortalecimiento de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), cambia bajo el nombre de Junta de Coordinación Política (JCP), cuya primera responsabilidad será impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las *propuestas, iniciativas o minutas* que requieran de su votación en el pleno, a fin de agudizar el trabajo legislativo. Integrada por los coordinadores de cada grupo parlamentario, a ella se integra *también la facultad de proponer al pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus mesas directivas o con su presidente para finar el calendario de trabajo y la*

formulación del orden del día.

Por vía de la designación del coordinador del grupo parlamentario, éste puede asegurar con sólo estos procedimientos el control de la disciplina de los representantes, asociados a la fórmula en la etapa prelegislativa como en la propiamente legislativa. Al respecto, baste decir que su intervención en la elaboración de la propuesta votada para la asamblea para la integración de las comisiones permite amarrar la presencia en estos cuerpos de los legisladores más leales a la organización.

A su vez, este hecho facilita la injerencia partidista en el contenido y prestación de dictámenes, y en la decisión de incluir, vetar o eliminar la discusión de cualquier asunto, situación que se confirma con la intervención del coordinador del grupo en la formación de la agenda del pleno.⁵⁹

También se establece en la nueva ley que los coordinadores expresan la voluntad de los grupos, contrastando con el Presidente de la Mesa que expresa la unidad de la cámara y que, durante la legislatura, los coordinadores comunicarán a la Mesa Directiva las modificaciones en la integración de su grupo. El presidente de la cámara llevará un registro del número de integrantes de los Grupos Parlamentarios, el cual será actualizado en forma permanente para que pueda ser tomado en cuenta en el sistema de voto ponderado en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

- La instalación de una Mesa Directiva con siete diputados elegidos por una mayoría calificada de dos terceras partes de los asistentes al Pleno, con duración de un año en el encargo y con posibilidades de reelección de sus miembros.
- También al Presidente de la Mesa se le otorgan un conjunto de atribuciones nuevas. La más destacada es la del primer numeral del artículo 22 que dice: “El presidente de la mesa directiva es el Presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad.

⁵⁹ Ob., Cit. En representación parlamentaria y disciplina partidista: El caso de México de la Dra. Luisa Bejar Algazi, p.197-227
Bejar Algaza, Luisa y Rosa María Mirón Lince. El Congreso Mexicano después de la alternancia. Senado de la República, 1998.

- El numeral 2, 3 y 4 del artículo 22 otorga facultades para conducir las relaciones institucionales con la Cámara de senadores, con los otros dos poderes de la Unión, con Poderes de los Estados y las autoridades del Distrito Federal.

Así tiene la representación protocolario de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria.

- El Presidente de la Mesa, también tiene la facultad de convocar este órgano, presidir la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Finalmente corresponde al Presidente de la Mesa, disponer la elaboración del bando solemne con la declaración del Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos y darlo a conocer al pleno en la sesión más próxima, ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación y tomar las medidas para que se difunda en los estados y municipio.
- Se crea la Secretaria General tiene la función primordial de apoyar el desarrollo de las tareas parlamentarias en general, interviene en el proceso mismo de la elaboración de la ley, dando seguimiento al proceso legislativo, registrándolo, certificándolo y dándole continuidad por varias legislaturas si se da su reelección. La Secretaria General cuenta con dos apoyos fundamentales: la Secretaria de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros. *El Secretario General dirige el Servicio Parlamentario de Carrera*⁶⁰ y acuerda con el Presidente de la Cámara, y es nombrado por el pleno con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la Conferencia por el término de una Legislatura, pudiendo ser reelecto, sus atribuciones son:
 - Preparar los elementos para celebrar la sesión constitutiva de la cámara.
 - Fungir como secretario de la conferencia.

⁶⁰Modificación en la ley, para posponer la entrada en vigor del Servicio Parlamentario de Carrera hasta la siguiente LVIII Legislatura. Quórum, LVII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, No. 70, enero-febrero del 2002. pp.7-20.

- Dirigir los trabajos y supervisar el cumplimiento de las atribuciones de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros.
- La nueva ley tiene un título IV dedicado a la Comisión Permanente hay una innovación en el sentido de que serán electos el Presidente y el vicepresidente entre los diputados para un período de receso, así como un presidente y un vicepresidente entre los senadores para el siguiente período de receso.
- Los títulos quinto de la LOCGEUM se establece una serie de innovaciones, dos comisiones bicamarales, una para vigilar el funcionamiento del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, y otra para impulsar los trabajos del Sistema de Bibliotecas e Información Legislativa de ambas cámaras.

En ese título se previene la existencia de un Diario de los Debates de cada Cámara, en el que se publicará la fecha y lugar en que se verifique la sesión, el sumario, el nombre del que presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión escenográfica, en su caso, de las discusiones en el orden en que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se de lectura en el pleno. Otra innovación es que el último artículo de la ley, establece que las dos cámaras podrán establecer Institutos de Investigación Jurídica, Legislativa y Social para la mejor información y realización de sus trabajos.⁶¹

2.9. La profesionalización del trabajo legislativo en las comisiones legislativas

Profesionalizar el trabajo legislativo necesariamente implica como analizó de manera lucida y extraordinaria Woodrow Wilson un compromiso social y jurídico tanto de los funcionarios y de los trabajadores que tienen en privilegio de formar parte del Poder Legislativo Federal. No solamente desde la perspectiva

⁶¹ Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados que reforma el título II de la LOCGEUM relativa a su estructura y funcionamiento. Agosto de 1999. La reforma a la LOCGEUM fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999. El Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, fue discutido por el Pleno y a su vez aprobado el 28 de abril del 2000. Gaceta Parlamentaria.

jurídica, sino también desde el punto de vista de la administración pública, la cual tiene trascendencia, debido a que el trabajo comisional tiene mucho que ver con los actos de gobierno del Poder Ejecutivo Federal.

Al respecto, esta tomando la referencia teórica de Wilson cuando considera que los comités permanentes (las comisiones) tienen bajo su total control al titular del Poder Ejecutivo y a sus secretarios: nadie puede hacer nada sino está autorizado a ello por los comités. El presidente y los secretarios son completamente los servidores del Congreso. Es evidente el equilibrio de poderes, ya que el desempeño del Poder Ejecutivo implica una rendición de cuentas obligada a la representación nacional, a la soberanía del pueblo que lo encarna el Poder Legislativo Federal.

Si bien es cierto, en el debate contemporáneo gira en torno a la reflexión ancestral Aristotélica respecto ¿quién debe de gobernar?, ¿quienes deben desempeñarse en la política?, el hombre común o el sabio, el improvisado o el militante, el político o el científico. En este marco debemos encuadrar un contexto cultural y político de nuestra muy particular tradición cultural mexicana, la cual delinea las personalidades de quienes participan en la toma de decisiones legislativas en la actualidad. Desde luego el sector público debería implicar como requisito: vocación, ética, compromiso público por sentar las bases que permitan fortalecer y crear una sociedad sana, la cual tenga como meta una convivencia social más armónica y justa entre los ciudadanos.

Concretamente en el ámbito legislativo hoy nos encontramos frente a la posibilidad de profesionalizar el trabajo parlamentario que en mi modesta percepción tiene dos aristas: la primera implica la reelección legislativa en los legisladores que presupone continuidad, conocimiento y dominio en ámbitos específicos del desempeño comisional concreto en las diferentes áreas que compone la administración pública federal y la segunda que implica la conformación de cuadros de personal especializado en técnica legislativa abocado al trabajo legislativo en las comisiones ordinarias de nuestro congreso, los cuales proporcionen: información, investigación y asesoría especializada a las necesidades de los legisladores federales.

Estos dos ámbitos son el resultado de una nueva etapa política que indica apertura y transición, el término de un sistema de partido dominante a una real competencia electoral con un probado sistema de partidos competitivo. Este diferente escenario hoy es la realidad que opera y dicta como imperativo la creación de un aparato público moderno que enfrente los retos de una sociedad más demandante y plural. Es por ello conveniente preguntarnos frente a éste diferente contexto: ¿Es viable la profesionalización legislativa en las comisiones del congreso mexicano en términos específicamente técnicos, los cuales impere: la imparcialidad, objetividad y eficacia?.

Frente a esta inquietud mi referencia conceptual parte de un estudio elaborado por el Doctor Carlos Sirvent Gutiérrez, que con gran autoridad en la materia sobre el “Congreso Mexicano” argumenta que: “no es posible la tecnificación del trabajo en comisiones”, basa su argumentación con fundamento en varias hipótesis que abordan este estudio, los cuales parten sus afirmaciones en los cuales abordan el control parlamentario, en los mecanismos en que se apoyan dichos controles, o en el funcionamiento se encuentra en el principio de la no reelección de los legisladores. Finalmente otros lo atribuyen al manejo del dinero que tienen los partidos políticos para campañas electorales a través de lo cual, controlan también las nominaciones y la vida interna del poder legislativo y de sus comisiones.

El autor pretende probar como hipótesis que el mecanismo de control partidista sobre los diputados al congreso se basa en:

- 1.- Como un medio necesario para que predomine el programa partidista que los llevó a ser representantes.
- 2.- Se evite la presencia dominante de los grupos de presión externos al congreso.
- 3.- Se impida que las comisiones predomine los argumentos técnicos y se imponga al conjunto de los legisladores.

En la tarea legislativa que realiza la Cámara de Diputados, existen dos núcleos para abordarla: 1. La que se refiere a la composición, integración y

relación que la cámara tiene con la sociedad. 2. La que se refiere al estudio de las normas que regulan su funcionamiento y organización interna, es decir, al que se refiere a su funcionamiento, y a la actividad parlamentaria que concluye con la expedición de leyes, es decir al proceso legislativo.

En éste sentido, Carlos Sirvent puntualiza la referencia legal del trabajo en comisiones del Congreso de la Unión y precisa que el lugar que ocupan con la reforma del 3 de septiembre de 1999, que inicialmente debemos ubicar en “el Reglamento interior del Congreso de 1824, figura entre sus disposiciones la organización del sistema de comisiones para coadyuvar el trabajo parlamentario; se prevenía que ninguna proposición podría discutirse en el pleno sin primero parar a la comisión correspondiente.

En este sentido se creaban una docena de tales organismos con carácter permanente, pero se consideraba sólo transitorios al fin.

En 1934 entra en vigor una nueva Ley Orgánica del Congreso, que llegó hasta la década de los 70, siendo modificada en 1979.

En 1992, quedó pendiente su aprobación hasta el 17 de julio de 1994, dicha modificación adecuo a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos a los cambios constitucionales, los cuales se ampliaba la Cámara de Senadores, la cual, eliminaba la autocalificación de los procesos electorales y se modificaba el calendario del período ordinario de sesiones del congreso, tales reformas se ocuparon de adoptar el texto al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y a la constitución.

En 1997, las elecciones intermedias para renovar la Cámara de Diputados dieron origen a una nueva correlación de fuerzas, debido a la derrota de la mayoría priísta, que hizo necesaria una nueva Ley Orgánica que reflejaba el nuevo equilibrio en el país.

La reforma de septiembre de 1999 reorganiza la mayor parte de los órganos de la Cámara de Diputados, entre los más relevantes para entender el papel y lugar que ocupan las comisiones en la cámara:

- Se crea la Junta de Coordinación Política, que es el órgano colegiado

integrado por los coordinadores de cada grupo parlamentario, y su objetivo es impulsar los acuerdos para definir los lineamientos en el Pleno. Las votaciones para definir acuerdos por mayoría absoluta y voto ponderado.

- Se crea la Conferencia para la Programación del Trabajo Legislativo, integrados por el presidente de la cámara y de los miembros de la Junta de Coordinación Política, los cuales definen la agenda legislativa y contemplan la posibilidad de que los presidentes de las comisiones podrán ser convocados.
- Los Grupos Parlamentarios. Son la suma de intereses políticos (no de saber técnicos) que unen a los miembros de la cámara que pertenecen a un mismo partido y actúan en aquella organización con disciplina.

Los grupos parlamentarios pueden encontrar sustento en lo que han dado en llamarse las democracias poliárquicas, producen una compleja red formadas por los grupos partidistas, *entre los cuales se distribuyen las posiciones* acciones, cuya característica principal es que todos los diputados son elegidos como hombres del partido, y por lo tanto, la cámara refleja y registra las decisiones tomadas fuera de ella, en los partidos, los cuales para algunos afecta su soberanía. Con la formación de grupos se simplifica el funcionamiento de la cámara, ahorrando también trámites y negociaciones.

En la legislación mexicana encontramos disposiciones que regulan las fracciones *en las comisiones de la Cámara*, se cuenta con un portavoz o líder de cada fracción parlamentaria que toma la representación de la totalidad del grupo en el congreso. *Los coordinadores de los Grupos Parlamentarios realizan las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, la designación de las presidencias de comisión*, integrantes, así como de los comités de la Cámara de Diputados.

- Las comisiones por primera vez son definidas como órganos constituidos por el pleno de la cámara, que a través de la elaboración de dictámenes, contribuyen a que la cámara cumpla las atribuciones.
- Se establece que ningún diputado podrá pertenecer a más de dos

comisiones y que la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad de la cámara a partir del criterio de proporcionalidad. Como puede verse, predominan dos criterios: uno político, relativo a la presencia y reparto entre todas las fuerzas y otro relativo a la experiencia.

- En términos de funcionamiento de las comisiones, la nueva pluralidad distribuyó la presidencia de éstas entre varios partidos, lo que rompió el estilo de gobierno interno de la Cámara de Diputados que por muchos años había estado en manos de un solo grupo parlamentario.

Es cierto que el trabajo en comisiones formalmente su objetivo es *el trabajo especializado, el estudio técnico y preparación de leyes* que tiene, pero no hay que olvidar que dicho trabajo especializado *no deja de ser una labor esencialmente política*, de representación de intereses *por lo que los grupos parlamentarios han buscado colocar a sus cuadros con mayor experiencia política*. Siendo las comisiones el lugar privilegiado de la negociación y el acuerdo con grupos externos a la cámara pero las fracciones parlamentarias resulta crucial su participación y control de las comisiones, pues además de constituirse en verdaderos centros de poder, permite encuadrar en la actividad legislativa a los miembros de sus fracciones.

- *El criterio que predomina en la asignación de las presidencias de las comisiones tiene poco que ver con la experiencia previa en el trabajo legislativo, y mucho que ver con el trabajo político*. Sin embargo, las cosas no necesariamente serían mejor si fuera de otra manera. No olvidemos que la Cámara de Diputados es un órgano esencialmente político y por lo tanto, debe privilegiar tales criterios al momento de asignar a sus miembros a cada una de las comisiones, espacios de negociación política. Es cierto que *el conocimiento técnico y especializado es importante, pero se puede obtener de los grupos que apoyan tanto al partido como a la fracción parlamentaria*.⁶²

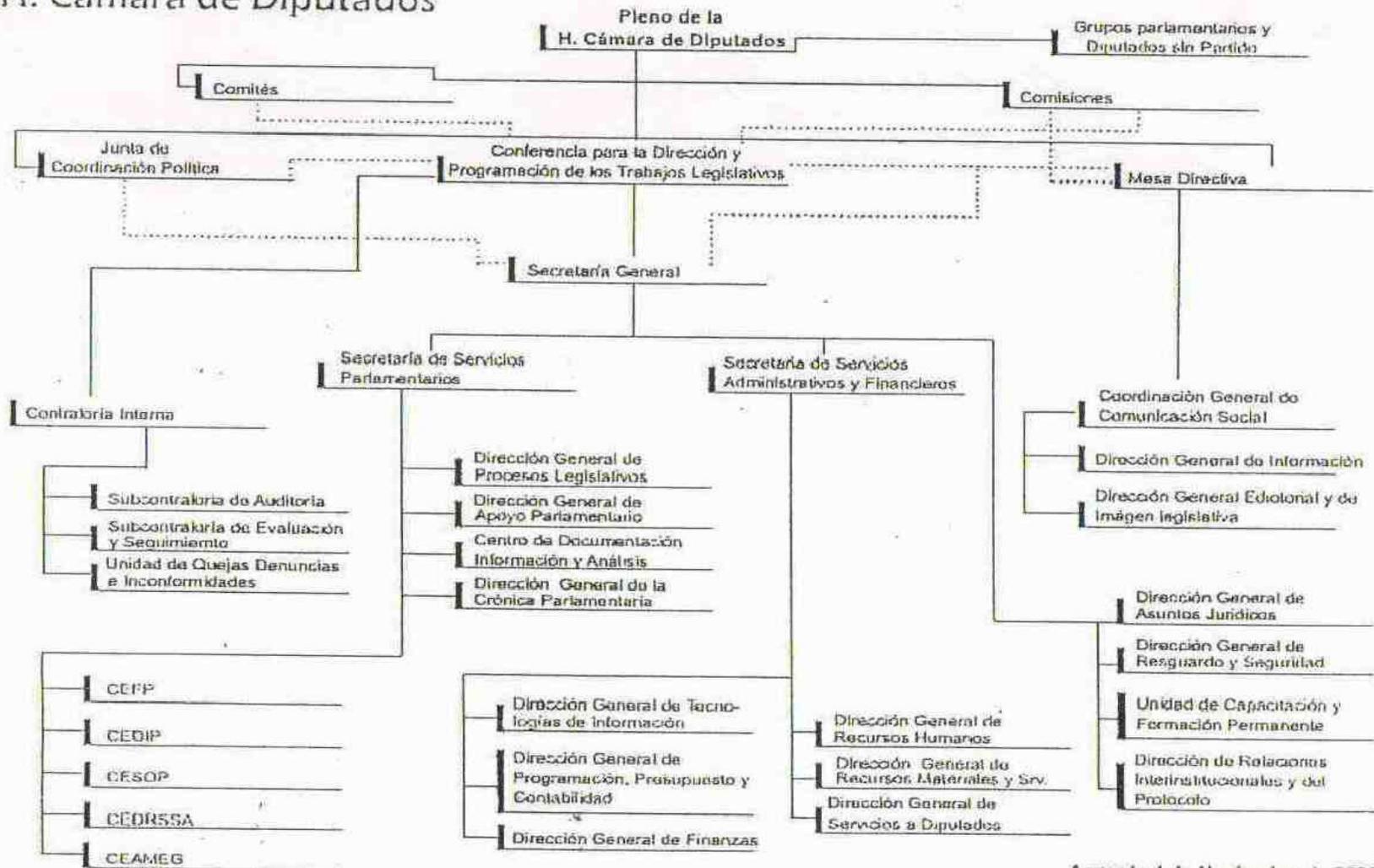
⁶² Ob., Cit. En una aproximación al Gobierno Interior de la Cámara de Diputados y el Trabajo en Comisiones: Carlos Sirvent Gutiérrez, p. 73-119.

Carlos Sirvent: De la liberalización a la distribución del poder. Examen 1998, p. 73-80.

Evidentemente, las transformaciones políticas del México del siglo XXI son reflejo de una mayor participación política de una ciudadanía más crítica y atenta en los asuntos públicos, por ende su reflejo es la reestructuración de las instituciones gubernamentales cuya tónica tiene que caminar a la par de una nueva realidad administrativa. Por esta razón, el diseño organizativo de la Cámara de Diputados es una muestra de la evolución indiscutible de una pluralidad política que hoy es el centro del consenso nacional el cual deja muy atrás a las prácticas unipersonales del ejercicio del poder.

A continuación puede observarse con mayor pertinencia y amplitud la Estructura Orgánica de la Cámara de Diputados en el siguiente organigrama funcional que es operativo hasta LX Legislatura que presentamos.

Estructura Orgánica de la H. Cámara de Diputados



Acuerdo 4 de Noviembre de 2005

Capítulo III

El Servicio Parlamentario de Carrera en la Cámara de Diputados

3.1. Elementos que construyen el Servicio Civil de Carrera, desde la referencia de la Ciencia de la Administración Pública

Para poder comprender el sentido del Servicio Parlamentario de Carrera debemos contextualizarlo en el marco de la modernización legislativa, la cual tenemos como referente “las experiencias que otros países han llevado a cabo en materia de fortalecer, profesionalizar y modernizar sus actividades legislativas ejemplifica la importancia de una legislatura como aquella institución con un papel central para resolver problemas nacionales. En los países en que existe el poder republicano entra el dilema de la división de poderes y del equilibrio de los mismos, en este sentido el enorme control político que ejerce el ejecutivo la mayoría de la veces hacen a un lado la eficiencia que los demás poderes pueden lograr, de hecho ha existido una especie de hacinamiento en los demás poderes, y en ese sentido hay quienes afirman que el Poder Ejecutivo ha permitido el estancamiento de los Poderes Legislativo y Judicial⁶³; pero en el caso del Poder Legislativo mexicano es más notoria la presencia de esa especie de estancamiento debido a la pobre mecánica legislativa que se ha empleado durante décadas, llegando a forjarse una institución débil. Toda esa problemática ha configurado un congreso con crisis severas en la función pública que le corresponde.

⁶³ Proceso Legislativo de la reforma a la Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de abril, 30 de abril de 1998, 29 de octubre de 1998, 19 de noviembre de 1998, 12 de diciembre de 1998, 14 de diciembre de 1998, 7 de abril de 1999, 8 de abril de 1999, 22 de abril de 1999, 30 de abril de 1999. Publicación en el Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1999. III reforma significativa, particularmente en el ámbito comisional a la LOCGEUM presentado por el Pleno y aprobado por la Cámara de Diputados, 29 de septiembre del 2001. Publicado en el Diario Oficial de la federación el 9 de octubre del 2001.

Se trata fundamentalmente, no de una crisis de poder sino de una crisis de eficiencia y consecuentemente de un problema que se circunscribe mayoritariamente en los procedimientos y en los métodos legislativos, sin disminuir y menos aún disimular, la significación de esta por cuanto de no resolverse estos problemas funcionales y operativos repercutirán a corto plazo en la pérdida de fe de los pueblos en su parlamento y en el desencantamiento de una progresiva desnaturalización de su esencia.

El concepto y ámbito de la modernización legislativa también ha evolucionado. Invertir grandes cantidades de dinero en simples mejoras instrumental de unos poderes legislativos que sigan siendo escasamente representativos. Por eso, cualquier estrategia para modernización de los poderes legislativos necesariamente debe considerar las áreas institucionales y organizativas.”⁶⁴

3.2. ¿Qué se entiende por Servicio Civil de Carrera?

“El Servicio Civil de Carrera, también denominado Servicio Profesional de Carrera o Servicio Profesional, es una expresión que se usa para designar el conjunto del personal al Servicio del Estado. El primer Servicio Civil de Carrera fue el prusiano en el siglo XVIII, surgió por la necesidad de las monarquías absolutas de controlar la burocracia, entre los siglos XVI al XVIII. Aplicaba principios modernos de reclutamiento basado en el mérito, de igual acceso a todos los empleos y de carrera organizada. Así, el concepto ligado a la formación del Estado moderno. Al régimen monárquico le sucede uno republicano que comienza a desarrollar la dicotomía política. Administración, basada en la separación de poderes y que legitima al Servicio Civil de Carrera como una función técnica y neutral fuera de pugnas. Otros autores, Wilson, Goodnow, en Estados Unidos y Weber en Europa, defendieron esa tesis.

⁶⁴ Rodríguez, Ronny. Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1999, p. 8.

Originalmente la noción “*Civil Service*” se utilizó en Inglaterra para designar el conjunto de sus funcionarios y de su administración. En Francia se utilizó la voz “*Focction Publique*” y en latinoamérica el vocablo administración de personal para designar no solamente al conjunto de funcionarios, sino también su gestión y su reglamentación. Por su parte Max Weber en Europa estima que: “el verdadero funcionario no debe hacer política, es decir, luchar por el poder y tomar partido, de lo contrario el aparato administrativo se derrumbaría.

Para Woodrow Wilson, la administración se halla fuera de la esfera política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones de esta naturaleza. La segunda es el dominio especial del estadista y la primera lo es del funcionario técnico. Discute estas ideas cuando surgen los partidos políticos y estos alternaban en el poder, provocando que los puestos de la administración pública fueran otorgados basándose en la lealtad al partido ganador, para asegurar el cumplimiento de sus programas. Este sistema de despojos que degeneró en padrinazgo, incompetencia de los funcionarios federales, inseguridad del personal y corrupción, según Wilson debería ser sustituido por un sistema de mérito. El sistema de despojo, estaba obstaculizando el funcionamiento de la administración pública, por lo que era necesario sustituirlo por un sistema de Servicio Civil de Carrera, técnico y neutral que brinde eficiencia a la población”.⁶⁵

“El estadounidense Frank Goodnow, era partidario de la división política - administrativa, identificando la política con la expresión de la voluntad del Estado y a la administración con la ejecución de dicha voluntad. La expresión de la voluntad se da a través de grupos de presión, de partidos políticos, de opinión pública en general y la ejecución se realiza mediante el conjunto de técnicas y métodos empleados por la administración. Las anteriores ideas son el origen de la reforma del Servicio Civil. En Gran Bretaña se crea en 1834 el *Civil Service* para reclutar los funcionarios en base al mérito.

⁶⁵ Guerrero, Omar. La administración pública del Estado capitalista. INAP, México, 1979.

En Estados Unidos se sigue el modelo británico, creado en 1833 la *Civil Service Act* y la *Civil Service Commission* para instaurar el Servicio Civil de Carrera. El objetivo de esta reforma sintetiza los siguientes criterios:

1. **Competencia**, para que sirva al gobierno con aptitud e inteligencia probadas.
2. **Neutralidad**, para que la rama administrativa ejecute la voluntad política del cuerpo legislativo y no imponga la propia.
3. **Igualdad de oportunidades**, para que las instituciones gubernamentales contribuyan a la democracia económica.⁶⁶

Finalmente Miguel Acosta Romero opina respecto a México que: “no existe una Ley del Servicio Civil que *rija, regule, articule y fomente* la carrera de los servidores públicos, lo cual contribuye a la distinción desigual, tanto cuantitativa como cualitativamente los diversos Trabajadores al Servicio del Estado. En España, por ejemplo, existe en esta materia la ley que articula de *Funciones civiles del Estado*, aprobada en el decreto 315, el 7 de febrero de 1964, la cual, fue sustancialmente modificada el 2 de agosto de 1984. *Ellas se refieren al personal al servicio de la administración pública española, tanto para los funcionarios de empleo que pueden ser eventuales o interinos, como los funcionarios de carrera, los que en virtud del nombramiento legal que desempeñan servicios de carácter permanente.*”⁶⁷

Por otra parte, es necesario mencionar que en las Naciones Unidas el Servicio Civil de Carrera sirve para designar al grupo de funcionarios y empleados no políticos. Para Miguel Duhalt Krauss el Servicio Civil de Carrera es “un conjunto de normas legales y procedimientos administrativos basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública. Y finalmente para Gustavo Quriga Leos: “es un sistema de administración de personal público distinto del privado que considera la

⁶⁶ Dewigh, Waldo. La administración pública. Trillas. México, 1974, pp. 84-86.

⁶⁷ Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa, México, 1999, p. 362.

competencia técnica y la neutralidad política como medios para el mejor funcionamiento de la administración pública.”⁶⁸

En el desarrollo político y administrativo del servicio civil mexicano contamos con una memoria histórica, la cual refleja los esfuerzos y obstáculos en el intento por crear y hacer realidad un aparato público imparcial en el desempeño de la función pública. “Se han considerado los recursos humanos como el elemento más valioso para promover e impulsar el cambio que requiere las instituciones gubernamentales en nuestro país, a fin de tener un Estado eficaz y eficiente.

En este contexto, los servicios de carrera constituyen uno de los medios más idóneos para asegurar la eficiencia de la acción de los poderes públicos y se han convertido en los países en donde no se aplican en una de las prioridades de los procesos de cambio y de reforma del Estado, ya que su papel en el desarrollo nacional y las circunstancias del entorno internacional le imponen nuevos retos y requerimientos de eficiencia y racionalidad administrativa. Las transformaciones de la gestión pública es una tarea tan compleja por la dimensión, naturaleza y ámbito de acción de las instituciones, pero todos están de acuerdo en que uno de sus elementos fundamentales es el relativo a la profesionalización de los servidores públicos. Un servicio de carrera, permite no solo contar con servidores profesionales sino que también posibilita la deseable continuidad de la acción de gobierno y el aprovechamiento de la experiencia acumulada en el ejercicio de la función encomendada.

Es indispensable contar con las fuerzas políticas, el consenso que permite elevar a la categoría de “Ley del Servicio Público Profesional de Carrera”⁶⁹, estableciendo las bases para la operación de la carrera administrativa, y los principios y valores que deben caracterizarla.

⁶⁸ Duhalt Krauss, Miguel. La administración de personal en el sector público. Fondo de Cultura Económica. México, 1985, p.66.

⁶⁹ Fue discutida por la Cámara de Diputados como lo establece el proceso legislativo en su categoría como cámara revisora el 25 de marzo del 2003. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril del mismo año la Ley Federal del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal.

Un servicio de carrera debe incorporar la *capacitación y profesionalización*, como medios indispensables para la actualización y desarrollo permanente del servidor público y la necesaria adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos que imparten el desarrollo administrativo⁷⁰.

3.3. ¿Qué se debe entender cómo Servicio Parlamentario de Carrera?

Por las referencias históricas desde la perspectiva de la administración pública podemos deducir que es la formación consistente y comprometida con un servicio público eficiente para la sociedad del personal destinado a apoyar las funciones derivadas del trabajo legislativo en las comisiones, la cual impone un alto nivel de **capacitación y profesionalización** con el objeto de fortalecer la función parlamentaria de los diputados. Garantizando la obtención de resultados positivos convenido en leyes que beneficien a la ciudadanía. Esto trae como consecuencia un trabajo profesional, pues la meta central de la ética legislativa debe garantizar el servicio y el desarrollo de la sociedad en un marco de gobernabilidad democrática.

¿Qué diferencia existe entre capacitación y profesionalización?

El doctor Omar Guerrero establece la distinción de estos dos términos de la siguiente manera:

Capacitación, es el adiestramiento en el manejo de instrumentos para el trabajo, que impone la innovación tecnológica.

Profesionalización: es un proceso continuo, cuya base es la formación académica administrativa sólida que impone la investigación y la práctica profesional, es decir, la profesionalización de la función pública es el mejoramiento de los recursos humanos que participan en la estructura y en la administración de los poderes públicos, la cual se impulsa a través de un Servicio Civil de Carrera,

⁷⁰ El Servicio de Carrera en la Administración Pública Mexicana. RAP # 103, INAP, México, 1999.

los cuales comprende solamente los niveles de: Dirección, Planeación e Inspección.”⁷¹

¿En donde radica el problema de los trabajadores de base y los de confianza que pretenden participar en el Servicio Civil de Carrera?

En la ley laboral desde sus orígenes existe una imprecisión en las dos relaciones laborales que prestan sus servicios públicos, muestra del ello es que “la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado desde el año de 1975 en una adición del artículo 42 bis no definió los requisitos de los empleados de la estructura de la secretaría de la presidencia, la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, tampoco los requisitos del puesto y las diferencias respecto a las plazas, ni tampoco aclaró las diferencias entre el grupo profesional dedicado a tareas sustantivas y el que tenía responsabilidades administrativas”.⁷²

”Esta situación ha generado confusiones que no clarifican las diferentes acepciones del término servidor público, malamente denominado trabajador de base, trabajador de confianza, funcionario o empleado público, afín de terminar con la confusión semántica que prevalece al interior de los ordenamientos, desde la constitución hasta las leyes complementarias”.⁷³ Por otra parte, el profesor Gabino Fraga nos aclara que son: “los empleados y funcionarios titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado, las referidas atribuciones son realizadas de una manera eficiente, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para obstruir la satisfacción del interés general. Las normas que están inspiradas en tal existencia son normas de derecho público, por lo tanto el criterio de distinción es inadmisibles”.⁷⁴

⁷¹ Seminario de instrumentación: Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Mesa III. “En la búsqueda de la congruencia entre teoría y práctica, 16 de julio del 2003. Ponente Omar Guerrero Orozco (Centro de Estudios).

⁷² Apartado elaborado tomado como referencia: Omar Guerrero. El funcionario, el Diplomático y el Juez, México, Universidad de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública, Plaza y Valdés Editores, 1985 y margarita Chávez Alcázar, El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana, 1985.

⁷³ ob. cit., p.5

Este problema se explica con mayor detalle por las diferencias jurídicas que existen entre los trabajadores de base, trabajador de confianza y trabajador supernumerario, las cuales especifica el Lic. Alejandro López en la Tesis: Análisis del Servicio Civil de Carrera en la Cámara de Diputados, en las páginas 27, 29 y 35. UNAM, Facultad de Derecho, julio, 2001.

⁷⁴ ob. cit., p. 129-131. Kast, E. Fremont y Rosenzweig. E. James. Administración en organizaciones, enfoque de sistemas y de las contingencias. McGRAW HILL, México, 2000, pp.3-23.

No obstante Gabino Fraga nos aclara que son: “los empleados y funcionarios titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado, las referidas atribuciones son realizadas de una manera eficiente, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para obstruir la satisfacción del interés general. Las normas que están inspiradas en tal existencia son normas de derecho público, por lo tanto el criterio de distinción es inadmisibles”.⁷⁵

3.4. El espíritu del Servicio Parlamentario de Carrera

Con la reestructuración del sistema de comisiones con el ánimo de fortalecer esas instancias de preparación e instrucción de los asuntos que compete la reforma del 3 de septiembre de 1999 a la LOGGEUM, que define el establecimiento de una nueva estructura de la organización técnica y administrativa de la Cámara de Diputados, la cual parte del principio de la profesionalización de quienes tengan a su cargo las tareas correspondientes y en su conformación como un Servicio Civil de Carrera. Como cabeza de los Servicios Técnicos y Administrativos se propone el establecimiento de la Secretaría General de la Cámara, que contaría con sendas Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros. Adicionalmente, como parte de la estructura técnica y administrativa, la cámara contaría con una contraloría Interna, una coordinación de Comunicación Social y una Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los miembros de los Servicios Parlamentarios y Administrativos y Financieros.

La reforma del 3 de septiembre de 1999 estableció la creación de cuerpos técnicos profesionales en la función legislativa permanente, los cuales dependen de la Secretaría General, a través de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente. Según el espíritu de la reforma, sería hasta la LVIII legislatura la que implementaría el Servicio Parlamentario de Carrera en el marco de la tolerancia y la diversidad democrática dictados por los nuevos tiempos democráticos.

⁷⁵ ob. cit., p. 129-131.

Kast, E. Fremont y Rosenzweig. E. James. Administración en organizaciones, enfoque de sistemas y de las contingencias. McGRAW HILL, México, 2000, pp.3-23.

El tan esperado Servicio Civil de Carrera en el Poder Legislativo generó las expectativas por crear un sistema de administración de personal público distinto al privado que considerara la competencia técnica y la neutralidad política como medios para el funcionamiento de la administración pública, bajo el parámetro de una metodología de igualdad de oportunidades, los cuales, lo impulsaran funcionarios del poder legislativo con un consistente perfil profesional y ético en el conocimiento de la administración congresional y en el deber de la función pública.

El hecho de que el Congreso de la Unión contemplara dentro de su estructura una Unidad de Capacitación, la cual define los lineamientos para el desarrollo del fomento de la profesionalización como medios indispensables para la actualización de los empleados de Estado del Poder Legislativo, en la necesaria adaptación de cambios estructurales y tecnológicos que imparta el desarrollo administrativo, la cual recae en la Secretaría de Servicios Parlamentarios. En ésta unidad recae la responsabilidad de proporcionar el personal altamente especializado en el área legislativa de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados.

Para entender los ámbitos involucrados en la implementación del Servicio Parlamentario en la Cámara de Diputados, tenemos que aclarar que tuvieron que contemplarse cuatro áreas en el Primer Proceso de Selección para ingresar al Servicio Parlamentario de Carrera en la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura, se tomó como referencia primordial: las áreas administrativas generales, las áreas técnicas, las coordinaciones y *las comisiones ordinarias*. Dado éste amplio abanico de opciones, para los fines de esta investigación, delimitamos nuestro ámbito particularmente en las comisiones ordinarias de la LVIII Legislatura en cuanto a la integración profesional y operativa de las mismas. Es por esto que la presente investigación tiene como objetivo explicar los efectos de la reforma de 1999 a la LEOGEUM relativa a la organización y funcionamiento de las comisiones ordinarias en la implementación de un Servicio Parlamentario de Carrera bajo los criterios de objetividad, imparcialidad y eficiencia, como lo establece el espíritu establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

3.5. Expectativas del Servicio Parlamentario de Carrera en la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura.

La LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados fue calificada por muchos como: “la legislatura democrática”, la cual despertó muchas expectativas en:

- Apego al marco legal del congreso mexicano.
- Un Servicio Parlamentario de Carrera basado en con la objetividad.
- El impulso a la imparcial en el reclutamiento del personal, tomando en cuenta la experiencia en el trabajo legislativo en las comisiones legislativas, visto como un camino de desarrollo laboral y técnico en del Poder Legislativo Federal.

Modelo de la investigación

Para probar mi hipótesis, fue imprescindible elaborar un modelo de investigación estructurado mediante una encuesta en la que se define una relación de valores. La encuesta contó con 10 reactivos de los cuales, los más significativos fueron 6. Este elemento me otorgó consistencia en los resultados, ya imposibilitaron disparidad y discontinuidad. Por esto que las características de mi “grupo” presenta los siguientes:

Se entrevistaron a 50 personas.

- Tienen una experiencia comisional de 12 años.
- Dominan el proceso legislativo.
- Su desempeño en el trabajo legislativo es imparcial en comisiones de composición plural.
- Poseen un compromiso ético e institucional comprobado.
- Su relación laboral es de estabilidad y permanencia en éste órgano legislativo.

Resultados de la encuesta

Los resultados más significativos de la encuesta fueron los siguientes:

1.- El 99% de los participantes encuestados considera que el Servicio Parlamentario de Carrera no fue implementado en comisiones y en áreas con especialidad legislativa.

2.- El 99% considera que el Estatuto del Servicio de Carrera en la Cámara de Diputados no se lleva acabo el trabajo técnico legislativo.

3.- El 100% de los encuestados considera que el Servicio Parlamentario de Carrera en las comisiones tiene un alto sentido político y no contempla los criterios de imparcialidad y objetividad.

5.- El 100% considera que el México la educación superior es un privilegio.

Nota: Margen de error 1% e la muestra.

3.6. Efectos del Servicio Parlamentario de Carrera en la Cámara de Diputados

A continuación se presenta el estudio de una asociación de valores en la que se exhiben los efectos prácticos del Servicio Parlamentario de Carrera en las comisiones. Se trata de una investigación realizada sobre la viabilidad del mismo, en el cual, el objetivo fundamental es el demostrar si se cumple la imparcialidad, objetividad, eficacia en su implementación y se desecha el criterio político. Los resultados que se obtengan verificarán la veracidad de mi enunciado-hipótesis, nos permitirá verificar la validez de “que al no cumplirse los objetivos fundamentales del Servicio Parlamentario de Carrera en las comisiones ordinarias (es decir las comisiones de desarrollan trabajo legislativo), el criterio que predomina son los intereses políticos de las oligarquías partidistas”.

Matriz

Caso	X	Y	X²	Y²	XY
1	20	20	400	400	40
2	80	160	6400	25600	12800
3	90	270	8100	72900	24300
4	100	400	10000	160000	40000
5	100	500	10000	250000	50000
Totales	480	9450	34000	66118900	811140
N = 5					

Figura 1.1.

Coeficiente de Correlación

En el plano cartesiano, la representación lineal se expresa una línea recta con tendencia negativa de los valores establecidos.

Explicación de la representación cartesiana del coeficiente de correlación

Los resultados nos muestran lo siguiente:

- 1.- Se presenta una disparidad constante entre las variables.
- 2.- Aparece como constante la tendencia negativa al trazar la línea recta.
- 3.- Los resultados finales del Coeficiente de Correlación nos rebelan que un r menor de 0.30 es negativo, por lo tanto existe una relación negativa entre las dos variables establecidas. Por lo tanto, nos demuestra que lo que se plantea en la hipótesis es afirmativa.

Elementos para interpretar los resultados

Mis referencias giran en dos vertientes, la teoría y la referencia histórica, que dan el soporte a la hipótesis acerca de la necesidad de que en el congreso mexicano es necesaria una estructura profesional especializada, imparcial y con un alto contenido ético capaz de responder a las complejidades de un congreso mexicano basado en un servicio parlamentario de carrera.

La referencia histórica gira en torno a mi experiencia en el trabajo legislativo en comisiones ordinarias y especiales durante 12 años, en las cuales, he podido constatar la necesidad de los representantes populares cuenten con personal especializado en el trabajo legislativo, ya que la improvisación ha generado todo tipo de vicios, los cuales vulnera el desarrollo información oportuna en sus tareas congresionales, por esta razón, considero que el tan esperad Servicio Parlamentario de Carrera debe generar las condiciones fortalecer el sentido ético de los empleados de Estado que se desenvuelven en la administración legislativa.

Interpretación de los datos

Para la interpretación de los datos consideré fundamental la referencia de los documentos, consideradas como fuentes de primera mano como: periódicos, revistas y publicaciones oficiales. Principalmente los periódicos nacionales, los cuales describen el pulso político del desarrollo nacional. Para mí fueron de mucha importancia, ya que estas fuentes me brindaron los elementos de coyuntura sociopolíticos del cómo se ejerce el poder político y como lo percibe la sociedad. Por otra parte, la documentación oficial del órgano de difusión camarál como lo es la Gaceta Parlamentaria, Diario de los Debates (órgano de difusión de la Cámara de Diputados), y el Diario Oficial, así como otro tipo de información oficial interna fueron fundamentales para guiarme en el desarrollo de la investigación, las cuales contribuyeron para la demostración de mi hipótesis. La reforma a la LOCG me ha brindado una muy enriquecedora experiencia labora, fundamentalmente en la comprobación de la hipótesis de la presente investigación, que debemos ubicar en los siguientes elementos:

Primero: Gobierno

La función legislativa tiene en su haber un sin fin de objetivos, pero el principal indica en sustentar un beneficio común, que la función legislativa sea justificada, esta debe de estar como lo define su estructura de iniciativa, bajo una excelente exposición de motivos y justificación que valoren los ¿porqué?, ¿cómo?, ¿dónde?, ¿cuándo?, básicamente se trata de que cada acción que genere una nueva ley, o una modificación de la misma sea el 100 % acreditada con argumentos válidos, con consensos mayoritarios, con entendimientos políticos y sobre todo con un respeto a la dignidad humana. Para que los elementos mencionados sean una realidad, y que se logren sin mayor preámbulo en el tiempo y en el espacio, es necesario que la institución legislativa cuente con los instrumentos y recursos necesarios, y sobre todo que exista voluntad política para crearlos, sin condiciones que no sean las de llevar a cabo una actividad de

manera profesional, tal cual debe ser.

La función de gobierno es aquella que debe estructurar elementos de coordinación, seguimiento, evaluación, control y legalidad de su proceder. La función de gobierno lleva de antemano una serie de respuestas puntuales, que independientemente de su régimen político cuente con el ámbito de las exigencias ciudadanas, la función de gobierno es una función pública.⁷⁶

La LVIII legislatura del Congreso de la Unión vivió en una especie de terror, en la dinámica natural de un sistema democrático. Inicialmente se olidó que la democracia es porque hay desacuerdos. Las democracias es para países complejos, precisamente porque se requiere la formación de acuerdos entre las partes. Ciertamente la lectura política nacional entre las distintas fuerzas políticas y el nuevo régimen Foxista es muy clara: una redefinición al interior de los distintos partidos políticos y miedo a asumir el costo de gobernar por parte del régimen de la transición política. Este escenario repercutió no sólo en la definición de la estrategia política entre los diversos grupos parlamentarios representados en el congreso, sino también ha inhibió al gobierno la búsqueda de las alianzas para proponer e imponer en la negociación en la agenda política legislativa, todo esto tiene como resultado:

Hay dificultades de un nuevo gobierno para asumirse como tal,

La incapacidad de definir acuerdos,⁷⁷

Se pueden realizar grandes coaliciones en el interior del congreso, pero la negociación ha presentado una gran lentitud, lo cual repercutió en:

- Parálisis política al interior de los grupos parlamentarios,
- Evidente mente la responsabilidad que impone la definición de acuerdos interparlamentarios, implica asumir la responsabilidad por definir una administración responsable y eficiente.

⁷⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México, retos y perspectivas. Plaza y Vázquez, México, pp. 62-63.

⁷⁷ “La doctora Guillermina Baena, Coordinadora del Colegio de Técnicas y Metodología en la Coordinación de Ciencia Políticas y Sociales de la UNAM, hace la diferencia entre la transición y la alternancia y refiere: “No se sabe dónde termina la transición y dónde empieza la alternancia”. Según algunos estudiosos, coinciden que con Miguel de la Madrid bautizó el modelo económico, pero otros señalan que marcó el cambio del nuevo sistema político, encabezado por los tecnócratas”. *El mundo de Disney, o FOX en la indefinición del cambio*. El Día, 10 de diciembre del 2001, p. 6.

La democracia como afirma Samuel Huntington en términos de objeto ha representado históricamente problemas en cuanto a su definición, dado que los valores como justicia social, igualdad o realización individual resultan con frecuencia imposibles, ya que el avance hacia una de ellas puede retrasar otras. En este sentido “Schumpeter propuso el concepto institucional de la democracia como el acuerdo institucional para llegar a decisiones políticas con las que los individuos adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva el voto popular. La cuestión entre la democracia política y la riqueza económica es quizá el dilema que el sentido común acarrea el significado de la democracia. Las democracias políticas son menos aptas para promover una propiedad igualitaria de los capitales que una distribución más equitativa de ingreso. En ningún sentido las democracias del siglo XX fueron mejores no la peores, y los gobiernos democráticos no brindaron una salida a la relación crecimiento – igualdad. En las democracias el camino es casi siempre modesto”.⁷⁸ “La naturaleza de la democracia que gozamos ahora, ninguno que esta familiarizado con la política de las democracias ricas dudaría que es altamente manejada con gestos retóricos, solamente. La democracia dirigida es un mundo de imágenes creadas, que hacen contacto ocasionalmente con la realidad cotidiana de la mayoría de la gente. En ningún lugar las habilidades del lenguaje de los hombres y mujeres son más útiles que en la selecciones democráticas de una democracia manipulada”.⁷⁹

A este respecto Giovanni Sartori considera "el homo sapiens está en proceso de ser desplazado por el Homo videns, un animal fabricado por la televisión cuya mente ya no es conformada por conceptos, sino por imágenes. Porque mucho de lo que se le muestra tiene poco significado. La televisión es el medio frívolo, irresponsable y populista. Desde luego, podemos tener una video política de élites además de la video política de las muchedumbres. Pero son, pocos los que ven la televisión elitista, mientras que la televisión de masas capta a mucha gente, al dinero y, en el proceso, también a los votos".⁸⁰

⁷⁸ Huntington, Samuel. El modesto significado de la democracia. En Germán Pérez y S. Huntington. Sociedad civil y democracia. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Cuadernos de Formación Básica. 1987, pp. 38-54.

⁷⁹ Wolin, Sheldon S. Democracy in the discourse of postmodernism, social research, vol. 57, # 1, spring, 1990, pp. 5-30.

⁸⁰ Sartori, Giovanni. Ingeniería constitucional comparada. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp. 165-166.

En esto coincide el sociólogo Alain Touraine cuando afirma: “estamos viviendo actualmente la emergencia de una sociedad más allá de los límites de la sociedad industrial. Lo que yo llamo sociedades programadas y en donde las mayores inversiones se relacionan con la producción masiva y distribución de bienes simbólicos: bienes de cultura, información, representación, que afectan no únicamente a la organización del trabajo, sino a los fines de esta actividad y con ello a la cultura misma. Todas las ideologías han sido transformadas en instrumentos de demagogia para justificar una élite del poder. Por otro lado, los elementos característicos son el individualismo y el consumo. La anti modernización tiene como síntoma principal: la guerra nuclear y el hambre. La primera nos recuerda que el triunfo de la ciencia y la tecnología pueden causar que ciertas naciones se subordinen a los superpoderes y que el bienestar puede ser subordinado a la guerra. Similarmente el hambre revela que grandes regiones del mundo padecen pobreza crónica y en muchos casos marginalidad creciente y explotación, no nos recuerda acaso la naturaleza burlona del individualismo orientado al consumo que, crea a largo plazo o las de enfrentamientos colectivos”.⁸¹ Por esta razón podemos resumir que las transformaciones democráticas dependen de la voluntad política de los gobernantes para generar las condiciones legales, administrativas potenciar instituciones que realmente funcionen y sirvan al ciudadano y a la sociedad. La manipulación y la censura sólo revelan la manipulación y los intereses de poderosos grupos que frenan el avance democrático. No hay que olvidar que el reto a vencer es generar valores democráticos que construyan y fortalezcan una vigorosa cultura política libre y abierta.

Homo videns: la sociedad teledirigida. España, Taurus, 1998.

⁸¹ Touraine, Alain. “Modernidad y especificidades culturales en: perspectivas de la modernización política. Tomo 6, vertientes de la modernización. México, IEPES, 1990, pp. 3-19.

Segundo: Las Comisiones

La fusión y desaparición de comisiones acarrió una baja de la plantilla de empleados que colaboraban desde hace tiempo en las mismas, originó una parálisis que duró ocho meses. Como todos sabemos, las comisiones son verdaderamente el motor del trabajo legislativo, son ellas las que detectan el control evaluatorio de las políticas públicas del Estado, al respecto Wilson considera que el poder constitucional es el que define el diseño congresional. En el desarrollo histórico de las comisiones de nuestro congreso Alonso Lujambio considera "en el reglamento para el gobierno interior de 1824 y 1973 se le atribuyen a las comisiones la facultad de control evaluatorio, específicamente en el artículo 89. Posteriormente la reforma de 1978 faculta a la contaduría mayor de hacienda de la cámara de diputados para evaluar y controlar las políticas estatales y se le despoja a las comisiones esta responsabilidad.

Por otra parte, con la creación del Órgano Superior de Fiscalización, se le otorga la facultad de evaluar y controlar las políticas públicas del Estado. Lo más relevante de la reciente reforma a la Ley Orgánica del Congreso se le devuelve la facultad a las comisiones de controlar y evaluar las políticas públicas de la administración pública federal. Como es evidente de las 26 comisiones que señala la reforma a la Ley Orgánica a las 45 comisiones que aprobó el pleno de la LVIII legislatura, existe una gran diferencia. El aumento del número indiscriminado de ellas no propicia un control eficiente de las políticas públicas".⁸² Esta situación da pie a criterios eminentemente políticos que parecían desterrados, que dan margen al dispendio, amiguismo y a la ineficiencia administrativa. La LVIII legislatura sometió a consideración a la asamblea de la cámara de diputados la reforma y adición de los artículos 39, numeral 1, 2 y 43 de la LOCG, con el propósito de separar de algunas de las comisiones previstas, así como crear algunas otras no contempladas.

⁸²Seminario: Reforma a la LOCGEUM relacionada al número de comisiones: Ponencia magistral del Doctor Alonso Lujambio : El control evaluatorio del congreso. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, 21 de febrero del 2001.

El espíritu del dictamen dice: "décima cuarta: aumentar el número de comisiones ordinarias, toda vez que dichas comisiones se integren hasta con treinta legisladores, se vuelve indispensable incrementar también el número a las que puedan pertenecer, de tal manera que la cámara de diputados *pueda de legislatura en legislatura*, determinar el número de diputados que han de integrar dichas comisiones sin tener un límite adicional".⁸³

El debate de la reforma a la LOCG centró su atención entre las diversas fracciones un nuevo escenario político donde obedecen dos criterios:

1. La eficiencia del trabajo en comisiones,
2. El político del nuevo régimen.

Sin embargo, también existe la inquietud de que el incremento de comisiones como lo afirmó el Dip. José Antonio Calderón Cardoso del grupo parlamentario de Convergencia por la Democracia que fijó el sentido del voto de su bancada y de los partidos Sociedad Nacionalista y Alianza Social en los siguientes términos: "Nosotros percibimos, y así lo percibe la opinión pública que más bien atiende a los espacios. Nosotros creemos pues que con este tipo de cosas, estamos dando señales muy negativas para la opinión pública, porque más bien parece la rebatinga era por aumentar y para satisfacer espacios".⁸⁴

En tal situación la definición del personal de las comisiones fue de carácter político tanto de confianza como operativo, éste elemento es de suma importancia, ya que tubo como características primordiales que no se consideró el perfil del servidor público en: su experiencia, su neutralidad ideológica, el grado de capacitación y su el nivel de estudios. No hay que olvidar que la estructura de las comisiones incide y se ajusta al esquema temático del ejecutivo federal, es decir, la competencia de las comisiones ordinarias se derivan de las que corresponden a las respectivas áreas de la administración pública.

⁸³ Gaceta Parlamentaria, 29 de septiembre del 2001. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, segunda reforma, exposición de motivos.

⁸⁴ Ib. dem. La reforma dio como resultados 412 votos en pro, 7 votos en contra y 9 abstenciones. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, 9 de octubre del 2000.

Las deficiencias en la administración legislativa ⁸⁵ han sido achacadas a un sistema político tradicional e ineficiente, pero la real politik nos muestra que no hay diferencias con un grupo político diferente al tradicional, lo cierto es que en la LVIII legislatura no pasó nada diferente a lo que esperábamos después del 2 de julio, sino que enfatizó el ejército de asistentes externos, parientes y amigos del diputado en turno. Los improvisados que desconocen a la institución en la práctica legislativa y que ignoran los conceptos básicos de buenas costumbres.

En este marco es muy atinado lo que considera Whrth Mills cuando afirma: “los advenedizos políticos que ocupan los puestos de mando ejecutivo e integran el directorio político, son miembros jurídicos, directores, y financieros de la riqueza corporativa. *En una sociedad que estima el dinero como la medida del valor más alto, no se puede establecer un servicio civil con verdadera independencia, si no ofrece compensaciones comparables a las que brinda el servicio privado.* Los puestos públicos son escalones de la carrera corporativa, y dichos organismos son también avanzadas del mundo corporativo. Tenemos asimismo el “nuevo sistema de despojos” que funciona como medida de seguridad en un ambiente de desconfianza.

Las revistas para gerentes de negocios y los escritores fantasmas a sueldo de los políticos, redactan con frecuencia artículos de fondo, insistiendo en la necesidad de mejorar el servicio civil. Pero ni los ejecutivos, ni los políticos quieren en realidad un grupo de administradores expertos ajenos a toda consideración de partido y que, por su educación y experiencia, sean depositarios de los conocimientos precisos para juzgar meticulosamente las consecuencias de las distintas políticas. La significación política y económica de este cuerpo, para un gobierno responsable, es demasiado clara”.⁸⁶

Esta referencia nos permite afirmar que en la práctica administrativa de la civilización de siglo XXI es inviable un servicio civil de carrera, a pesar de las acaloradas discusiones legislativas que refieren sus bondades. Al respecto es menester aclarar que en los países de América Latina, los riesgos administrativos

⁸⁵ ob. cit. pp. 31-41.

⁸⁶ Mills C. Wright. La élite del poder. Fondo de Cultura Económica. México, 2005, pp. 222,223 y 227.

presentan rasgos muy claros de una muy incipiente estructura ética y educativa de sus cuadros debido a la pobreza y a los altos niveles de corrupción en sus administraciones públicas.⁸⁸

Tercero: La Estructura Administrativa

Al no existir una estructura administrativa clara, los grupos parlamentarios definieron coordinadores administrativos internos, los cuales decidían la incorporación del personal institucional mediante previas "entrevistas" y se encontraban sujetos a prueba, como no "convenían" eran sustituidos y se contrata a personal externo. Es por ello que todas éstas acciones dieron como resultado: 1. Imposibilidad de adherirse a una coordinación o a una comisión se encuentra sujeto a la anuencia de las coordinaciones administrativas. 2. Los grupos parlamentarios atomizaron en su organización administrativa interna. No aceptaban a servidores públicos de la propia institución. 3. Se da prioridad al personal a los recomendados, a los compadres, a los activistas. Esta es una muestra clara de prácticas de un gobierno paternalista que criticó tanto la oposición y que ahora practica siendo es gobierno. Después de dos años y medio de la LVIII legislatura se pretende reorganizar a la Cámara de Diputados, la cual entre sus propuestas contempla:

- a) La destitución del personal sindicalizado y despidos del no sindicalizado.
- b) Eliminar las áreas y puestos que no se justifiquen,
- c) Llevar a cabo los cambios para lograr la excelencia en el servicio que presta.

Estas acciones se establecen en el acuerdo de la Junta de Coordinación Política, relativa a la organización administrativa de la Cámara de Diputados para tomar las medidas conducentes para mejorar el desempeño de la misma, con éstas medidas se pretende: un menor gasto, estructuras fundamentales, una administración clara de los recursos y finalmente hacer una entrega a la siguiente

⁸⁸ Informa de la Asociación Civil Transparencia Democrática 19967.

legislatura de una administración más lógica.

En éste marco de supuesta disciplina, racionalidad, austeridad presupuestaria con fundamento en el presupuesto de egresos de la federación, se tiene contemplado un sistema de compensaciones por “estímulos por la productividad, eficiencia y calidad en el desempeño” que enmarca el "manual de percepciones para los servidores públicos de la cámara de diputados" el cual contempla únicamente a los servidores públicos de mando y homólogos, siendo excluidos al personal operativo y de base”. Este hecho revela que la administración del partido triunfador termina despidiendo a trabajadores y privilegia a sus cuadros.⁸⁹

En este marco de productividad y capacitación se fomentan los programas de retiro voluntario o despidos. Si bien es cierto el intento los países latinoamericanos enfrentan el problema de la pobreza, el incremento del comercio informal que genera grupos de presión que se cobijan al margen de la ley y esto incide en la ingobernabilidad interna de las naciones con economías endeble y sin una infraestructura científica que define a los países en una condición desigual con los países comercialmente poderosos y con un alto fomento de ciencia y tecnología, lo cual provoca la reproducción del sistema de economías avanzadas y dependientes.

Cuarto: El trabajador al Servicio del Estado de la Cámara de Diputados en el marco del Servicio Parlamentario de Carrera

La condición económica de los Trabajadores al Servicio del Estado de la institución legislativa no es diferente ni privilegiada. Padecen de los embates macro-financieros de la economía global que lastima a economías emergentes y

⁸⁹ Acuerdo Parlamentario sobre las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria a que se sujeta el gasto del año 2002 de la Cámara de Diputados del Congreso. Diario Oficial, 1 de marzo del 2002.

La militancia del PAN se reduce a una composición socioeconómica de un nivel medio de la sociedad. Tenemos un 16% de profesionistas, mientras el indicador de la sociedad mexicana es de apenas un 4% de educación básica, ahí sí hay una diferencia en cuanto a élite. Ganar el congreso, meta del PAN para el 2003. Milenio, 04 de enero del 2002., p.7

El rasismo de la inteligencia en la sociedad mexicana de la transición democrática de fin de siglo XX, puede definirse como un despotismo ilustrado para justificar a los más aptos para quitar derechos, esta referencia ideológica se parece mucho a la justificación nazi del predestinado que se aleja mucho del discurso igualitario y justiciero de los que se asumen como paladines de la democracia mexicana, los cuales que en realidad debemos ubicarlos como arribistas y oportunistas.

pobres como la nuestra. Ésta situación incide no sólo en el perfil académico de trabajador, sino en su nivel de vida y en las precarias expectativas sociales.⁹⁰ La realidad en países latinoamericanos es brutal, ya que tiene como característica la polarización entre oportunidad laboral y profesionalización. La referencia histórica nos muestra el poco interés hacia el empleado de Estado de la institución legislativa en el marco del Servicio Parlamentario de Carrera,⁹¹ lo cual dio como resultado múltiples irregularidades laborales y administrativas.⁹²

Ciertamente el peso de la militancia partidista fue el eje definió el proceso de selección, el conducto l estableció el un Punto de Acuerdo que suscribió la Dip. Hortensia "Aragón Castillo del PRD en el que comunica: "que se contempla como válidos a 40 personas que son consideradas especialistas en la vertiente parlamentaria, que cuentan con el conocimiento, la preparación y la experiencia suficiente durante la LVII y LVIII Legislatura." Esta situación revela que los 122 participantes que en el área parlamentaria trabajadores de base y sindicalizados no supieron los resultados al finalizar la LVIII Legislatura, dado que no se existe referencia documental al respecto.⁹³ En este tenor es muy atinado lo que refiere al respecto Alexis de Toqueville: "los partidos pequeños, al contrario en general no tienen fe política. Como no se sienten elevados y sometidos por grandes ideales, su carácter está impregnado de un egoísmo que se manifiesta ostensiblemente en cada uno de sus actos. Se exalta y se irrita sin motivo. Su lenguaje es violento, pero su andar es tímido e incierto, los medios que emplea son *miserables*".⁹⁴

Ciertamente, nuestro país de debate entre la pobreza, desigualdad,⁹⁵ dependencia tecnológica y el desprestigio de la actividad pública, por esto considero que si continuamos omitiendo la importancia de generar ciencia, tecnología y la formación humanista de especialistas en ciencias sociales, en nuestro país se agudizarán el cáncer del subdesarrollo, y en consecuencia la

⁹⁰ El ciudadano mexicano promedio lee el 0.04 % de libros en su vida. Asociación mexicana de editores, México, 20006.

⁹¹ " La Cámara de Diputados, en manos de novatos e ignorantes: PAN". unomásuno. 18 de abril del 2001, p. 1.

⁹² Acudirán trabajadores de San Lázaro a la CNDH". Ovaciones, 27 de agosto del 2002, p. 1.

⁹³ **Gaceta Parlamentaria, 4 de junio del 2003-06-23** http://www.senado.gob.mx/permanente/g.../Proposición Dip. Hortendia_estatuto-camara.htm

⁹⁴ Toqueville, Alexis De. La democracia en América. FCE, México, 2000, p.193.

Careaga, Gabriel. Mitos y Fantasías de la Clase Media en México. Cal y Arena. México, pp.. 133-159.

⁹⁵ Los salarios de los altos funcionarios públicos en México no sólo son más altos que los de otros países sino mucho más elevados que el promedio salarial nacional. De acuerdo al estudio del CIDE en el año 2007, en países como en España, Italia y los Estados Unidos, prevalece desigualdad.

intención de implementar un Servicio Civil de Carrera en México implicará en términos reales una fantasía dado a que la realidad en la infraestructura del sistema educativo nacional se encuentra en un severo deterioro.

3.7. Propuesta para potenciar un Servicio Parlamentario de Carrera en las Comisiones

Hoy la administración legislativa comienza de cero, se reinventa el diseño del trabajo en comisiones. El sentimiento que predomina en el empleado de Estado de la institución legislativa es de una moral baja, porque son considerados: producto de una cultura autoritaria del partido que gobernó 70 años. La realidad nos enseña que el Servicio Parlamentario de Carrera no ha sido viable debido al peso de las maquinarias de partido, lo cual rebasa ciertamente toda expectativa ciudadana independiente. La LVIII Legislatura nos enseñó que la democracia no es sólo un conjunto de procedimientos electorales del partido que se confronta, sino un conjunto de instituciones que funcionan, protegiendo los intereses generales de una nación. Considero que para potenciar un Servicio Parlamentario de Carrera en las Comisiones legislativas del congreso mexicano es necesario:

1. Incentivar al personal de base y sindicalizado fomentando valores y mística de servicio hacia la institución, lo cual generaría una administración fortalecida, considerando a los trabajadores como partes de la transformación del congreso.
2. incluir a los trabajadores de base de la Cámara de Diputados a un tabulador de puestos, el cual contemple la posibilidad movilidad laboral que incentive su desarrollo laboral, académico y profesional.
3. El establecimiento un marco legal federal que le dé soporte al Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal que cuente con los instrumentos institucionales de control, evaluación y sanción en las dependencias públicas en su implementación.

La realidad nos indica el deterioro de las condiciones laborales de los trabajadores de la Cámara de Diputados, lo cual, incide en su nivel de vida, esto

da como consecuencia expectativas precarias, las cuales definen un perfil inferior que no cumple con la mínima parte de un perfil calificado que exige un servicio de carrera moderno, el cual impone estudios de nivel medio superior y una capacitación y una profesionalización permanente.

Conclusión

“El despotismo, por si sólo, no puede mantener nada durable. No se encontrará nunca, por mucho que se intente, verdadero poder entre los hombres más que el curso de libres voluntades.

A menudo el europeo no ve en el funcionario público sino la fuerza, el norteamericano la ley. No es el uso del poder o el hábito de la obediencia lo que denigra a los hombres, sino el desempeño de un poder.

Aun lado estaban los bienes, la fuerza, el ocio y con ello las pretensiones de lujo, los refinamientos del gusto, los placeres del espíritu y el culto de las artes. Al otro es trabajo, la grosería y la ignorancia. Pero en el seno de esa muchedumbre ignorante y grosera, se mostraba también pasiones enérgicas, sentimientos generosos, creencias arraigadas y salvajes virtudes”.

Alexis de Toqueville. La democracia en América.

La importancia del Estado y cualquier otra sociedad organizada donde hay una esfera pública, no importa si es total o parcial, está caracterizada por relaciones de subordinación entre gobernantes y gobernados, es decir, entre detentores del poder de mandar y destinatarios de deber de obedecer. La distinción entre la sociedad de iguales o sociedad de desiguales no es menos clásica que la distinción entre la esfera pública y la esfera privada.

Con el nacimiento de la economía política, de la que proviene la diferenciación entre relaciones económicas y relaciones fundamentales entre desiguales a causa de la división del trabajo, pero formalmente iguales en el mercado, la dicotomía pública/privado aparecen bajo la forma de distinción entre sociedad política y sociedad económica.

El derecho privado o de los privados es el derecho del Estado de naturaleza, cuyos institutos fundamentales son la propiedad y el contrato, el derecho público es el derecho que emana del Estado constituido por la supresión del estado de naturaleza. La autonomía de la esfera privada del individuo frente a la esfera de competencias del Estado, es tomada por Constant como emblema de la libertad de los modernos de una filosofía de la historia en la que el espíritu del comercio impulsa energías individuales, están destinado a tomar la supremacía sobre el espíritu de conquista, del que está desposeído los detectores del poder político, y la esfera privada se amplía en detrimento de la extinción del Estado, hasta su relación mínima.

La vida del Estado moderno, en el que la sociedad civil está constituida por grupos organizados cada vez más fuertes, es atravesada por conflictos de grupo que continuamente se renuevan, frente a los cuales el Estado, como conjunto de órganos de decisión (parlamento y gobierno) y ejecutivo (aparato burocrático), desempeña la función de mediador y de garante más que detentor del poder del imperio, de acuerdo con la imagen clásica de la soberanía.

El poder político es el poder público en cuanto a la gran dicotomía, la época del nacimiento de lo público político adquiere una influencia institucionalizada sobre el gobierno mediante el cuerpo legislativo porque el ejercicio del dominio político es efectivamente sometido a la obligación democrática de la publicidad.

Para el estudio del Estado, las dos fuentes principales son la historia de las instituciones políticas y la historia de las doctrinas políticas. La primera se aboca al estudio autónomo de las instituciones frente a las doctrinas, comenzando por Tito Livio y terminando con Maquiavelo.

Las doctrinas políticas enfocan el estudio de las leyes que rigen las relaciones entre gobernantes y gobernados; las cuales en el transcurso del tiempo han sido abordadas por las teorías meramente jurídicas del Estado, las cuales posteriormente han sido abandonado por los estudios de sociología política.

Las formas de Estado hacen referencia a las relaciones entre la organización política y la sociedad o bien en referencia al poder político organizado que se persiguen en las diferentes épocas históricas de las diversas sociedades.

El criterio histórico de la tipología propone la siguiente secuencia: Estado feudal, Estado estamental, Estado absoluto y Estado representativo. El Estado representativo nace de la continuación del Estado feudal y del Estado estamental, el Estado representativo se confirma el poder de los representantes del pueblo, cuyo principio es la legitimidad y el consenso. La representación por rango o corporativa es sustituida por la representación de los individuos a los que se les reconoce derechos políticos.

El Estado burocrático se constata por la definición de un Estado de partido que se confirma en una sociedad de masas que esta íntimamente ligada al sistema monopartidista.

Por crisis del Estado se entiende, de parte algunos críticos como la crisis del estado democrático, que ya no logra hacer frente a las demandas que provienen de la sociedad civil provocadas por él mismo. Crisis de Estado quiere decir crisis de un determinado tipo de Estado, no terminación del Estado. Prueba de ello es que ha regresado a la orden del día el tema de un nuevo “contrato social”, a través del cual se debería dar vida precisamente a una nueva *forma de Estado*.

El Estado democrático de principios de siglo XX estuvo influenciado por las ideas liberales de la revolución francesa y norteamericana, las cuales incidieron fundamentalmente en el diseño constitucional y por ende de la forma de gobierno en las diferentes naciones. Estos elementos originaron en dos formas de representación política, la cual predomina en los actuales sistemas políticos contemporáneos como lo son: el sistema parlamentario y el sistema presidencial. El sistema de gobierno parlamentario se diferencia del sistema presidencial y del asamblea por la manera como funciona, en cada uno de ellos, la separación de poderes. En el sistema parlamentario, el parlamento es más poderoso que en el régimen presidencial. Es por ello que los parlamentos son fundamentales para regular las democracias modernas. En los parlamentos se expresa la representación política como relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes, por efecto de la cual, los segundos están autorizados a gobernar en nombre de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales.

El eje del Estado moderno es su diseño constitucional formado por:

- ✓ Un régimen electoral
- ✓ Un régimen económico

- ✓ Un régimen social (se basa en la redistribución del ingreso a los sectores de asistencia social, es decir, en la definición de las partidas del ingreso presupuestal).
- ✓ Un régimen político (cómo se ejerce el poder político).
- ✓ Un régimen administrativo (define una estructura administrativa, es decir una unidad de mandos que establece una organización y funcionalidad institucional).

La Constitución de 1917 estableció en el artículo 50 constitucional que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y la otra de senadores. La constitución define las características del Congreso General como: una asamblea nacional representativa, colegiada, deliberante, bicameral y con carácter imperativo. El espíritu legal de sus facultades quedan establecidas en el artículo 73 constitucional. Este artículo nos indica la naturaleza jurídica de las normas de nuestro congreso mexicano cuyo carácter es constitucional y descansa en leyes ordinarias, reglamentos, ley orgánica y acuerdos parlamentarios. Esta normatividad sirve para regular los procedimientos internos del trabajo legislativo en su Ley Orgánica y en el Reglamento para su Gobierno Interior, las cuales definen los órganos de gobierno, la organización, las funciones y los procedimientos en los que se debe llevar a cabo el trabajo legislativo, que también se encuentran establecidos de forma general en los artículos 77 y 78 constitucionales. En lo referente a la organización del trabajo legislativo, en la Cámara de Diputados existió un órgano recto encargado de encauzar y dirigir la actividad parlamentaria que durante más de 70 años recibió el nombre de Gran Comisión, que era conducida por la mayoría absoluta de los diputados pertenecientes a un mismo partido político.

En la Ley Orgánica del Congreso General se establecen las comisiones y los comités que se considera necesarios para el cumplimiento del trabajo legislativo. Así como en la Cámara de Diputados hay comisiones de dictamen, de

vigilancia, de investigación y jurisdiccionales. En este tenor es conveniente precisar que, para poder entender el papel que desempeñan las comisiones legislativas, es obligado recurrir a Woodrow Wilson en su obra titulada: El gobierno Congresional.

Wilson sostiene que en este tenor, el congreso potencia al máximo sus facultades constitucionales, especialmente en la cámara popular, organizando sus actividades a través de los comités permanentes, el cual refiere que de éste modo se organiza en comités fijos, encargados permanentemente de sus asuntos respectivos, a fin de que cada asunto en materia legislativa sea sistemáticamente atendido por un grupo de representantes para que lo estudien y lo perfeccionen, es por esto la importancia de las comisiones en el desarrollo del trabajo parlamentario de cada legislatura.

En el caso de México, el sistema comisional estaba caracterizado por su debilidad estructural, debido a tres razones:

1. Un sistema de partido hegemónico. 2. Un sistema electoral en el que se limita la carrera parlamentaria, haciendo que el trabajo en comisiones tenga un mínimo de continuidad y memoria institucional.

3. Un poder ejecutivo con un amplio margen de acción política dentro del partido mayoritario, que refuerza a un aparato institucional rígido, que desdibuja la interactividad propia de la división de poderes.

Con base a este diagnóstico, podemos considerar que con la reforma a la LOGGEUM del 3 de septiembre de 1999, que define la existencia de una nueva estructura administrativa denominada: "organización técnica y administrativa", la cual define el establecimiento de un servicio civil de carrera. Por esta razón es la secretaria general por medio de la secretaria de servicios administrativos y financieros y la secretaria de servicios parlamentarios a través de la unidad de capacitación permanente las instancias que participan para tal propósito. La realidad en el desarrollo de la implementación del servicio parlamentario de carrera en las comisiones legislativas de la LVIII Legislatura estuvo denominada por los siguientes elementos:

1.- En el ámbito gobierno: se presentaron dificultades para asumirse como tal en el gobierno del presidente Vicente Fox, cuya caja de resonancia fue el congreso mexicano en donde los grupos parlamentarios demostraron incapacidad para definir acuerdos y dar resultados por consenso en la conformación de coaliciones políticas-legislativas que dieran respuesta clara a la coyuntura estructural del momento. Su expresión más clara fue en el agotamiento del tiempo para definir la integración de las comisiones legislativas.

Esto derivó a reformar a la LOCGEUM adicionando dos artículos, el 39, numeral 1, 2 y el 43, con el propósito de separar algunas comisiones y crear otras no contempladas; esta realidad violentó el espíritu de la gran reforma de la legislatura inédita de 1999 considerada como democrática en la que se establecían topes para la creación indiscriminada de comisiones.

El México de 1997 al 2004 es un país inmerso en un marasmo fiscal, presupuestal, administrativo, ético y legal, de un Estado desarticulado. La implementación de un servicio civil de carrera en las instituciones del Estado Mexicano se ven obstaculizadas por los siguientes rasgos:

I. Un Sistema Educativo Nacional público desentivado por la ideología del régimen actual y por las políticas dictadas por el Fondo Monetario Internacional y la OCD, las cuales dictan la disminución presupuestaria con el propósito de desarticular a una central poderosa como lo es el magisterio mexicano. Sin embargo este marasmo político solo afecta al ciudadano, a la investigación nacional y por ende al desarrollo educativo público.

2. El predominio de un perfil cívico de una sociedad cerrada y conformista que no permite la existencia de la otredad, y con esto como consecuencia tenemos la incapacidad de entender la diversidad, la consolidación de valores como: el apego a la ley, el manejo honesto de los recursos públicos y el fomento al concepto de ciudadanía, germen de la democracia y destinatario de los actos de los poderes públicos.

4. El incremento de la desigualdad social que fomenta la pandemia de la descomposición social y la degradación de la vida del ciudadano mexicano promedio. Es en suma el resultado de un país dependiente tecnológicamente y

pobre, lo cual predispone la inoperatividad de un servicio civil de carrera que incide directamente en el servicio parlamentario de carrera en México.

En este sentido es congruente la hipótesis que expuse, la cual afirma que: “Las comisiones ordinarias de la LVIII Legislatura Federal se conformaron de acuerdo a criterios políticos, toda vez que todo consenso de negociación en la definición de los integrantes, lo establecen los coordinadores parlamentarios que representan respectivamente a cada fuerza política. Ellos tienen voz y voto en la Junta de Coordinación Política, instancia plural y de gobierno, que legalmente valida la presencia y los espacios de cada fuerza política representada e la Cámara de Diputados. Esto ha sido comprobado plenamente en el desarrollo de la investigación, razón por lo cual, cumple satisfactoriamente con la ley de la unidad que ha sido verificable por: 1. Una variable fundamental, la reforma a la LOCG del 3 de septiembre del 2001, que define un número diferente de comisiones debido a la reforma a la LOCGEUM de 1999, ya que como hemos constatado el Servicio Parlamentario de Carrera en la administración congresional ha sido inoperante.

II. El contenido del El Estatuto del Servicio Carrera, que fue aprobado durante la LVII legislatura el 28 de abril del 2000, tuvo una lectura eminentemente política en el primer año de ejercicio de la LVIII Legislatura en su artículo 119. dice: “cuando por necesidades de servicio se lleve a cabo una *reestructuración o reorganización administrativa* que implique supresión o modificación de áreas de la cámara, el funcionario del servicio, a juicio del consejo directivo y con base en las necesidades y la disponibilidad presupuestal de la cámara, *podrá ser reubicado en otras áreas; o en su caso, indemnizado según su tiempo de servicio*”. En este marco se presentaron despidos injustificados, reubicaciones con tendencias políticas, lo cual para mi modesta consideración, el espíritu del Estatuto no es aplicado a cabalidad, debido a que no se encontraba implementado un cuerpo administrativo que diera soporte a un autentico Servicio Parlamentario de Carrera que garantizará una estructura técnica profesionalizada. Esta situación da como resultado que no se fomentara lo siguiente: a) El desarrollo laboral del trabajador del al servicio del Estado. b) La productividad y capacitación laboral

legislativa. c) El fomento de tecnologías administrativas reales. d) El desarrollo del trabajo legislativo y el apego a la ley.

III. Finalmente, el nulo apego a la objetividad, imparcialidad y eficacia del Primer Proceso de Capacitación y Evaluación de Aspirantes al Servicio de Carrera durante el mes de junio y julio del año 2000, el cual contempló dos vertientes: la administrativa y la parlamentaria que contó con un total de 882 aspirantes, de los cuales 720 fueron aspirantes al área administrativa y 162 a la parlamentaria. El Servicio Parlamentario de Carrera evidenció su carácter político y su inoperatividad, esta situación es respaldada por el contenido del punto de acuerdo publicado en la Gaceta Parlamentaria del día 4 de junio del 2003, propuesto por la Dip. Hortensia Aragón Castillo del PRD el cual dice a la letra que: “durante la LVII y LVIII Legislatura hay un grupo de especialistas en la vertiente parlamentaria que cuenta con el conocimiento, la preparación y la experiencia suficientes, que han aprobado las evaluaciones, que en total son 40”. Por esta razón no se emitió ningún documento oficial que explicara puntualmente el resultado, fue hasta la LX Legislatura en la que se hace público este tema, específicamente en un documento elaborado por la Secretaria General⁹⁶ y en el numeral 7 aparece el rubro del “Personal de Servicio Civil de Carrera a comisiones y dice a la letra: *“Con el objeto de regular la administración de los recursos humanos a través de incentivos, del reconocimiento al desempeño y del proceso de profesionalización, dentro de un marco de competitividad y superación. Se hizo la distinción de dos áreas de aplicación del servicio: administrativa y parlamentaria.*

Primer proceso de reclutamiento y selección

Según lo establecido en el Estatuto, el 24 de mayo del 2000, la Cámara de Diputados lanzó la primera convocatoria para participar en el proceso de reclutamiento, selección, capacitación y evaluación para integrar el servicio de carrera. Los profesionistas que lo integran son de diversas disciplinas, 14 son

⁹⁶ Secretaria General: Manual de reunión de trabajo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos con Presidentes de Comisiones Ordinarias. Cámara de Diputados LX Legislatura. Octubre 17 de 2007.

abogados, 13 de Carreras de áreas de Ciencias Sociales, Ciencias Políticas y Administración Pública.

Los aspirantes al Servicio, se han especializado en el desempeño del trabajo Parlamentario a través de su formación permanente en diplomados. La antigüedad promedio del grupo es de ocho años y *mantienen una contratación por honorarios*. Los resultados del Primer Proceso de Reclutamiento y Selección son:

- *350 solicitantes seleccionados del área parlamentaria.*
- 53 solicitantes del área parlamentaria aprobados con calificación mínima de 70 puntos o más”.⁹⁷

No debemos olvidar que la administración legislativa considera al conjunto del cuerpo legislativo como un sistema abierto a la sociedad, es ella quien propone demandas y espera resultados legislativos útiles.

Ayer, como hoy, la política no se considera como una profesión, sino como un botín del que el más audaz puede apoderarse. En éste sentido es, como afirmó José Vasconcelos: “pero, igual que los enfermos, los pueblos en decadencia se complacen en la mentira que les sirve para ir tirando”. (Ulises criollo, Trillas, p. 91). Estos autores han sido mi referencia obligada para entender los retos de mi país, por los cuales puedo afirmar que la reelección legislativa implicaría para la sociedad mexicana, pagar una escuelita legislativa muy cara que monopolizarían el poder público.

Con ello obstaculizaría la oxigenación de la representación popular, debido a que en la realidad, los políticos mexicanos carecen de una desarrollada cultura cívica y ética. Por ésta razón coincido plenamente con Carlos Sirvent cuando afirma que no habría un cambio notorio en la conducción ética ni una rendición de cuentas con la reelección legislativa. Ciertamente el congreso mexicano es la esfera pública más alta y más digna de una nación, ya quien debe discutir la cosa

⁹⁷ ob.cit. p. 48,49,50

pública. La experiencia que me ha permitido entender que la pluralidad política impone una responsabilidad social fundamental para la reproducción de los valores cívicos nacionales. Al respecto considero pertinente citar al Dr. Javier Oliva cuando afirma que: “los sistemas de partido son paralelos a las estructuras administrativas” (Foro: La reforma a la Ley Orgánica de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos sobre el Título II de la Organización y Funcionamiento, Ponencia titulada: Hacia la agenda parlamentaria, 18 de julio del 2002, 6:00 P. M. Cámara de Diputados).

Finalmente, es necesario aclarar que la presente investigación tiene un sustento de 14 años, de los cuales constituyen un referente consistente construido con entusiasmo y convicción, ciertamente la experiencia me ha indicado que el trabajo técnico en comisiones lo define el peso políticos de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados. Por esta razón, considero que las complejidades de nuestro tiempo impone como imperativo ético la respuesta eficiente de la institución legislativa, la cual exige la profesionalización del servicio público de la función parlamentaria, basada en: planeación, organización, dirección y control, dotándola de una real metodología científica. Esto tendría como efectos: 1. Mayor eficiencia en el trabajo legislativo. 2.- Un mejor debate parlamentario sobre el desempeño de la Cámara de Diputados en la elaboración y aprobación de las leyes que regulan el sistema político mexicano. 3.- Ofrecerían una tendencia a un equilibrio de poderes en un país en donde la realidad del México del siglo XXI ya no es dictada por una presidencia imperial fuerte, sino un gobierno dividido que se perfila hacia un sistema de gobierno semipresidencial o semiparlamentario.

En éste marco he podido entender que en mi país en pleno siglo XXI que fincó un poder con Porfirio Díaz, al imponer una presidencia que se refrendaba cada cuatro años, y contaba con un legislativo a modo que se plegaba totalmente a la voluntad del ejecutivo. El régimen de la revolución mexicana institucionalizó el presidencialismo autoritario al construirlo cada seis años, haciendo del poder

legislativo e incluso del judicial, apéndices del gobierno en turno, pero dándole la movilidad política indispensable para evitar rupturas violentas.

Fue precisamente una escisión significativa, junto con una crisis económica profunda, lo que terminó por romper la hegemonía del priísmo revolucionario en 1987, cuando Cuautémoc Cárdenas y sus seguidores produjeron la fractura más importante del partido de Estado. En 1997, la oposición panista-perredista se convirtió en mayoría en la Cámara de Diputados, y las bases jurídicas y políticas del presidencialismo mexicano comenzaron a hacer agua. La legislación establecida en 1917 y sus siguientes reformas no consideraron la posibilidad de un presidente sometido a un congreso opositor, por lo que los vacíos jurídicos surgidos de esta situación se fueron presentando poco a poco.

Sin salida legalmente establecida, el funcionamiento de la relación Ejecutivo-Legislativo dependió en su totalidad de la habilidad de un poder Judicial, cuya independencia de los otros poderes tuvo que realizarse apresuradamente, con la finalidad de convertirse en el principal árbitro de la disputa política en el país. Hoy, las decisiones en donde legisladores y presidente no llegan a un acuerdo, terminan en manos de jueces, cuya imparcialidad es cuestionada permanentemente por aquel que resulta afectado por sus resoluciones.

Un caso concreto de este conflicto fue el desentimiento del presupuesto para el ejercicio fiscal del 2005, el resultado final originó la disputa por el presupuesto y ha llevado al extremo la falta de reglas de funcionamiento para un presidencialismo democrático, el cual queda sujeto a el voluntarismo, arrogancia y mezquindad de apolíticos que deterioran la ética pública imponiendo sus intereses. La inexistencia de la reforma del Estado acentúa estas diferencias las instituciones requieren replantear sus funciones y atribuciones con una puntual exactitud de sus potestades entre los Poderes de la Unión. El poder contra el poder es un gobierno en el vacío que obstaculiza una democracia funcional, debido a que los ámbitos de decisión política poseen un sentido eminentemente político que pone en riesgo la gobernabilidad social. No debemos olvidar que en el nuevo escenario, la democracia no funciona, debido a la inexistencia de operadores políticos intermedios que faciliten la puesta en marcha de acuerdos

políticos y legislativos. Estas atribuciones recaían en el pasado en la Secretaría de Gobernación, en el Partido Único o el Presidente de la República. El costo de este escenario nacional a sido desbordado en un escenario de violencia social, toma de tribuna en el congreso mexicano y el desbordamiento de mafias gaste riles de narcotraficantes que ponen en jaque al Estado de derecho y a las instituciones. Esta situación da margen a la anarquía de una sociedad desilusionada y escéptica de las expectativas de un gobierno y ala credibilidad de las instituciones de la república. Ciertamente el país no tiene un andamiaje legal de racionalidad a sus acciones, lo cual retraduce en: 1. La autoridad, 2. La eficiencia gubernamental y finalmente y 3. La estabilidad del régimen político. Lo que presenciamos es una lucha anticipada por el poder político desde las instituciones de la república. Para ningún régimen político democrático, y menos aún para uno en vías de consolidación como el nuestro no resulta sano ni alentador que los mismos poderes e instituciones cuya tarea fundamental es dar unidad política se convierta en protagonistas de bochornosos conflictos políticos.

Frente a este contexto, es urgente revalorar la historia y elaborar propuestas viables que replanteen los retos de las instituciones sociales, políticas y educativas, lo contrario implica abdicar. Considero como fundamental la participación dinámica de las nuevas generaciones, y en este esfuerzo juegan un papel fundamental las instituciones de educación superior. En los jóvenes se encuentra la materia prima para la reproducción de valores, debido a que tienen como característica positiva el ánimo de la transformación permanente.

Efectivamente no hay que olvidar que las nuevas generaciones son guiadas con tolerancia, bondad y dedicación por los maestros universitarios que les brindan las herramientas para entender los fenómenos sociales y los motivan con responsabilidad para buscar soluciones concretas a las complejidades de su tiempo; ya que son el cimiento del desarrollo ético de los egresados de las escuelas públicas que le apuestan a un Servicio Civil de Carrera con el propósito de brindar a la sociedad empleados de Estado con un alto sentido de responsabilidad. Es por esto, que soy optimista a pesar de un escenario repleto de obstáculos, tengo la convicción que la enseñanza va más allá de las aulas

universitarias; la experiencia histórica nos indica que las transformaciones políticas y sociales son el resultado de un ideal, las ideas son más rápidas que el cambio social, por eso debemos entender que su implementación es más lenta. Sin embargo, coloca a quienes lucharon por ellas como visionarios de su tiempo, que si bien es cierto, el tiempo marca la finitud de su vida porque los imposibilita a ver los resultados de su obra, para la humanidad entera han sido, son y serán referencia obligada para entender los retos del porvenir.

BIBLIOGRAFÍA

Aburto Muñoz, Hilda. Estado régimen y sistema político: nuevas pautas para la administración pública mexicana. INAP, México, 1998.

Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa, México, 1999, p. 362.

Andrea Sánchez, Francisco José de .Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. México, Instituto

Aragón Reyes, Manuel, “La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales,” El parlamento y sus transformaciones actuales, España, 1990, pp. 129-143.

Asociación Civil Transparencia Democrática 19967.

Bobbio; Norberto. Estado, gobierno y sociedad. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

Bobbio, Norberto. Liberalismo y Democracia. Fondo de Cultura Económica, México, 1989,p.35

Bodin, Jean. De las diferentes clases de repúblicas. Cámara de Diputados LV Legislatura.

Careaga, Gabriel. Mitos y Fantasías de la Clase Media en México. Cal y Arena. México, pp.. 133-159.

Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano, Siglo XXI, 14^a. Ed. México, 1998, p.25.

Castellanos Hernández, Eduardo. “El régimen jurídico de la administración del Poder Legislativo”. En La administración del Congreso General . INAP, RAP # 92, México, 1996. P. 44-59.

Carré de Malberg. Teoría General del Estado. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 741-843

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. LX Legislatura, Cámara de Diputados.

Cosío, Villegas, Daniel. El sistema político mexicano, Joaquín Mortiz, México, 1991, pp. 30 y 31.

Cossío, José Ramón. Dogmática Constitucional y régimen autoritario. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Contexto y propuesta para una agenda de reforma electoral en México. Senado de la República - Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2003, p. 13.

DICCIONARIO LAROUSSE, México, 2002.

Dewigh, Waldo. La administración pública. Trillas. México, 1974, pp. 84-86.

Duhalt Krauss, Miguel. La administración de personal en el sector público. Fondo de Cultura Económica. México, 1985, p.66.

Duverger, Maurice. Sociología política. Ariel. México, 1999, p. 308.

Los partidos políticos. Fondo de Cultura Económica, 1987.
Instituciones políticas y derecho constitucional. Ariel, España, 1970.

El poder legislativo en la actualidad. Cámara de Diputados LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas – UNAM, México, pp. 213-216.

Enciclopedia parlamentaria de México. Cámara de Diputados, LVII Legislatura.

Espinoza Toledo, Ricardo. Sistema-parlamentario y semipresidencial. Instituto Federal Electoral. Cuaderno # 20, México, 1999.

Fraga, Gabino. Derecho administrativo. Porrúa. México, 1999, p. 38-39.

Gianfranco Pasquino. Manual de ciencia política, Capítulo 7: "parlamento y representación. Alianza. España. 1988, pp. 179-213.

Guerrero, Omar. El Estado en la era de la modernización. México, Plaza y Valdés. 1992, pp. 47 y 48.

La administración pública del Estado capitalista. INAP, México, 1979.

El funcionario, el Diplomático y el Juez, México, Universidad de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública, Plaza y Valdés editores, 1985 y margarita Chávez Alcázar, El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana, 1985.

Huntinton, Samuel El modesto significado de la democracia. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Cuadernos de Formación básica, 1987, pp. 38-54.

Informe del CIDE en el año 2007, en países como en España, Italia y los Estados Unidos, prevalece desigualdad.

Kast, E. Fremont y Rosenzweig. E. James. Administración en organizaciones, enfoque de sistemas y de las contingencias. McGRAW HILL, México, 2000, pp.3-23.

Linz, Juan J. Democracia presidencial o parlamentaria en la crisis del presidencialismo: 1º. perspectiva comparada. España, Alianza, 1997, pp. 25-143.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, LIV Legislatura, México.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos 2003. H. Cámara de Diputados LVIII Legislatura.

López Aguilar, Fernando. La oposición parlamentaria y el orden constitucional. Centro de Estudios Constitucionales, México, 1988.

Mills C. Wright. La élite del poder. Fondo de Cultura Económica. México, 2005, pp. 222,223 y 227.

Rabasa, O Emilio. La constitución y la dictadura. Cámara de Diputados de la LVI Legislatura.

Rodríguez, Ronny. Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1999, p. 8.

Sartori, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos. Alianza, España, 1999, p. 253.

Ingeniería constitucional comparada. Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

Touraine, Alain. "Modernidad y especificidades culturales en: perspectivas de la modernización política. Tomo 6, vertientes de la modernización. México, IEPES, 1990, pp. 3-19.

Toqueville, Alexis De. La democracia en América. FCE, México, 2000, p.193.

Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea. México, iapem, 1997, pp. 206-207.

Ricardo. Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México, retos y perspectivas. Plaza y Valdez, México, pp. 62-63.

Vasconcelos, José. Ulises criollo, Trillas; México, 2006.

Wolin, Sheldon S. Democracy in the discourse of. postmodernism, social research, vol. 57, # 1, spring, 1990, pp. 5-30.

HEMEROGRAFIA

Acudirán trabajadores de San Lázaro a la CNDH". Ovaciones, 27 de agosto del 2002, p. 1.

Corresponde al PRI, PAN, PRD y PVEM fortalecer la gobernabilidad: Jacqueline Peschard, Consejera Ciudadana del IFE. EXCELSIOR, 8 de julio de 1997, p. 10-A.
1997, p. 1.

Compilación. El Congreso Mexicano después de la Alternancia. LVIII Legislatura del Senado de la República. México, 2003. En Woodrow Wilson y los orígenes de la Crítica al Régimen de Separación de Poderes: Alonso Lujambio, p.21.

Ganar el congreso, meta del PAN para el 2003. Milenio, 04 de enero del 2002, p.7.

Compilación: profesionalización y fortalecimiento del Poder Legislativo: No. 113, INAP, México, 2000.

"La Cámara de Diputados, en manos de novatos e ignorantes: PAN". unomásuno. 18 de abril del 2001, p. 1.

"*La gobernabilidad del congreso*". EXCELSIOR, 26 de julio de 1997, pp. 8-16.

"*La ruptura en la Cámara de Diputados, en el pleno se asignará las 59 comisiones*". EXCELSIOR, 26 de septiembre de 1997, p. 10-A.

El mundo de Disney, o FOX en la indefinición del cambio. El Día, 10 de diciembre del 2001, p. 6. Dra. Guillermina Baena, Coordinadora dekl Colegio de Técnica y Metodología en la Coordinación de Ciencia Política y Sociales de la UNAM.

El ciudadano mexicano promedio lee el 0.04 % de libros en su vida. Asociación mexicana de Editores, México, 20006.

"*El presidente de la república no podrá solo reformar la constitución*". EXCELSIOR, 8 de julio de 1997, p. 1-10.

"El Instituto Federal Electoral (IFE) para presenciar el desarrollo de los comicios federales". EXCELSIOR, 6 de julio de 1997.

"En la Cámara de Diputados ningún partido obtiene la mayoría absoluta". EXCELSIOR, 7 de julio de 1997.

El Servicio de Carrera en la Administración Pública Mexicana. RAP # 103, INAP, México, 1999.

Manual de Ciencia Política. Alianza, 2004. En representación parlamentaria y disciplina partidista: El caso de México de la Dra. Luisa Bejar Algazi, p.197.

Bejar Algaza, Luisa y Rosa María Mirón Lince. El Congreso Mexicano después de la alternancia. Senado de la República LVII Legislatura.

La entrada en vigor del Servicio Parlamentario de Carrera, hasta la LVIII Legislatura, Quórum, LVII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, No. 70, enero- febrero del 2002. En una aproximación al Gobierno Interior de la Cámara de Diputados y el Trabajo en Comisiones: Carlos Sirvent Gutiérrez, p. 73-119.

Carlos Sirvent Gutiérrez: de la liberalización a la distribución del poder, EXAMEN, marzo de 1998, p.73-80

Lujambio, Alonso. “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México”. Este país, # 107, México, febrero del 2002, pp. 2-16.

Medina, Javier. El cabildeo y la nueva gobernabilidad. México, El Economista, 11 de septiembre del 2000, p. 61.

Modificación en la ley, para posponer la entrada en vigor del Servicio Parlamentario de Carrera hasta la siguiente LVIII Legislatura. Quórum, LVII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, No. 70, enero-febrero del 2002. pp.7-20.

Profesionalización y fortalecimiento del Poder Legislativo. No. 113, INAP, México, 2000.

Voz y Voto. Política y Elecciones, No. 54, agosto de 1997, pp. 5-6.

OTRAS FUENTES

COLOQUIOS

Ética y administración pública. Centro latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo. Comisión Presidencias para la reforma del Estado. COPRE, VII Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y Gobierno, México, 1997.

La oposición política en México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la UNAM, 1992. Ponencia magistral Mtro. Héctor Fix Fierro.

Ponencia magistral durante el Coloquio Internacional sobre el Poder Legislativo en la actualidad. México, D. F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ciudad Universitaria, mayo de 1994.

Por una administración pública responsable: conciliar democracia, eficacia y ética. INAP, México, 2000.

DIPLOMADOS

Ponencia titulada: La naturaleza del acto administrativo y el acto parlamentario, por el Dr. Ricardo Uvalle Brrones dictada durante el Diplomado en Administración y Prácticas Parlamentarias, Cuarto Modulo: La administración en el poder legislativo, INAP, México, D. F., a 14 de agosto de 1998.

FOROS

León y Ramírez, Juan Carlos. Foros de consulta para el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 presentado el mes el marzo de año 2001, Ciudad de México.

Uvalle Berrones, Ricardo. El Servicio de Carrera en México. Foros de consulta para el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, presentado en la Ciudad de México el 9 de marzo del 2001.

La reforma a la Ley Orgánica de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sobre el Título II de la Organización y Funcionamiento, Ponencia DR. Javier Olida, titulada: Hacia la agenda parlamentaria, 18 de julio del 2002, 6:00 P. M. Cámara de Diputados).

SEMINARIOS

Seminario: Reforma a la LOCGEUM relacionada al número de comisiones: Ponencia magistral del Doctor Alonso Lujambio : El control evaluatorio del congreso. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, 21 de febrero del 2001.

Seminario el 180 Aniversario de la Constitución de 1824, Ciudad Universitaria, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, octubre de 2004.

Seminario de instrumentación: Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Mesa III. "En la búsqueda de la congruencia entre teoría y práctica". Día 16 de julio del 2003. Ponente Omar Guerrero Orozco (Centro de Estudios).

PUBLICACIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

- Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados que reforma el título II de la LOCGEUM relativa a su estructura y funcionamiento. Agosto de 1999.

- El Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, fue discutido por el Pleno y a su vez aprobado el 28 de abril del 2000. Gaceta Parlamentaria.
- Gaceta Parlamentaria, 29 de septiembre del 2001. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, segunda reforma, exposición de motivos.
- La reforma dio como resultados 412 votos en pro, 7 votos en contra y 9 abstenciones. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, 9 de octubre del 2001.
- Crónica Legislativa, órgano de información de la LVII Legislatura. Cámara de Diputados, septiembre - febrero, # 1. México, 2001.
- Acuerdo Parlamentario relativo a integración y funciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. (Diario de los Debates, 4 de septiembre de 1997).
- Acuerdo Parlamentario sobre las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria a que se sujeta el gasto del año 2002 de la Cámara de Diputados del Congreso. Diario Oficial, 1 de marzo del 2002.
-
- **Gaceta Parlamentaria, 4 de junio del 2003-06-23**
<http://www.senado.gob.mx/permanente/g.../Proposición> **Dip.**
Hortendia_estatuto-camara.htm
- La reforma a la LOGGEUM fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999.
- La Ley del Servicio Público Profesional de Carrera fue discutida por la Cámara de Diputados como lo establece el proceso legislativo en su categoría como cámara revisora, el 25 de marzo del 2003. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril del mismo año.
- Proceso Legislativo presentado en el Pleno de la reforma a la Ley orgánica del Congreso General de los Estados las Unidos Mexicanos en las siguientes fechas: 28 de abril, 30 de abril de 1998, 29 de octubre de 1998, 19 de noviembre de 1998, 12 de diciembre de 1998, 14 de diciembre de 1998, 7 de abril de 1999, 8 de abril de 1999, 22 de abril de 1999, 30 de abril de 1999. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1999.
- III. Reforma significativa, particularmente en el ámbito comisional a la LOGGEUM presentado por el Pleno y aprobado por la Cámara de Diputados, 29 de septiembre del 2001. Fue publicada en el Diario Oficial de la federación el 9 de octubre del 2001.

- Relación de Comisiones y Comités. Cámara de Diputados LVII Legislatura. Dirección de Apoyo a Comisiones. 9 de junio del 2003.

TESIS

Lic. Alejandro López en la Tesis: Análisis del Servicio Civil de Carrera en la Cámara de Diputados, en las páginas 27, 29 y 35. UNAM, Facultad de Derecho, julio, 2001.