



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**NEGOCIACIÓN Y MAYORÍAS LEGISLATIVAS  
EN EL MARCO DEL GOBIERNO DIVIDIDO EN MÉXICO:  
CÁMARA DE DIPUTADOS 2003-2006**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLÍTICA**

**PRESENTA:  
ALEJANDRA GARCÍA SÁNCHEZ**

**ASESOR:  
ASESOR: PROF. KARLA VALVERDE VIESCA**



**MÉXICO, D.F.**

**2009.**



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.

## Agradecimientos.

Concluir un proyecto postergado implica reconocer que existe algo pendiente que te detiene y no te permite seguir avanzando, representa la necesidad de mirar hacia atrás para retomar el pasado, actuar en el presente y tener un futuro.

Lo anterior, requiere de un gran esfuerzo y voluntad, pero, resultaría imposible sin la ayuda y el apoyo de quienes te rodean. Por tal motivo, quiero agradecer infinitamente a todas aquellas personas que conciente o inconscientemente permitieron, apoyaron o motivaron la realización de la presente tesis, ya sea por solidaridad, cariño, compromiso, azares del destino, o cualquier otra razón.

Muy en especial, gracias a mis padres y a mis hermanos por su apoyo y comprensión en todo momento y ante cualquier circunstancia.

Gracias a mis amigos (a los que siguen siendo y a los que ya no lo son) por sus consejos y ánimos, pero en especial, por soportar mis ataques de histeria y mal humor cuando llegue a pensar que no lograría terminar.

A la Ing. Rosa Elena Cruz Bustamante con todo cariño y respeto, le doy las gracias por creer en mí, así como por su apoyo incondicional sin el cual no hubiera tenido la oportunidad de realizar este trabajo.

También quiero expresar mi gratitud a la profesora Karla Valverde Viesca por su tiempo, consejos y orientación en la definición y elaboración del Proyecto de investigación y de la misma Tesis.

Pero, sobre todo, gracias a la vida por darme esta oportunidad de retomar y concluir esta etapa y por poner en mi camino a cada una de las personas mencionadas.

## Prólogo.

El proyecto que derivó en la presente tesis titulada “Negociación y Mayorías Legislativas en el Marco del Gobierno Dividido en México: Cámara de Diputados 2003-2006”, parte de un interés personal por la Cámara de Diputados y los conflictos a su alrededor, que surgió durante los últimos semestres de la licenciatura y mientras realizaba el servicio social en dicha institución.

Partiendo de la premisa de que existe un cambio fundamental en el Sistema Político Mexicano, retomo como ejes principales los conceptos de gobierno dividido y gobernabilidad para describir el ambiente en el cual se desarrolla y desenvuelve la Cámara de Diputados en el cumplimiento de sus funciones, así como para demostrar la creciente importancia de está en el contexto actual.

Adicional a lo anterior, y como pretexto para señalar la relevancia y complejidad de los procesos de negociación al interior de la Cámara, analice la “discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos para el año fiscal de 2004”, como un ejemplo de los múltiples eventos y coyunturas que se presentaron durante la LIX legislatura (2003-2006).

Espero sinceramente, que el tema sea de interés y que permita la discusión sobre temas tan importantes como son: las instituciones del Estado, la gobernabilidad democrática, los partidos políticos, la representación política, el liderazgo y la negociación.

# NEGOCIACIÓN Y MAYORÍAS LEGISLATIVAS EN EL MARCO DEL GOBIERNO DIVIDIDO EN MÉXICO: CÁMARA DE DIPUTADOS 2003-2006.

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
INTRODUCCIÓN	3
<b>Capítulo 1</b>	
RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS ANTE LA FALTA DE MAYORÍAS UNIPARTIDISTAS.	8
<b>1.1. Conflictos de gobernabilidad derivados de un gobierno dividido</b>	9
<b>1.2. Gobierno Dividido y Presidencialismo</b>	14
1.2.1. Presidencialismo vs Parlamentarismo	15
1.2.2. Estrategias anti-gobiernos divididos	17
<b>1.3. Gobernabilidad y gobierno dividido en México</b>	18
1.3.1. Gobierno dividido en los Estados	21
1.3.2. Gobierno dividido Federal	24
<b>1.4. La Cámara de Diputados frente al reto de conformar mayorías multipartidistas</b>	27
1.4.1. Negociación y negociación política	28
1.4.2. Mayorías legislativas	31
1.4.3. Cámara de Diputados y actores políticos relacionados	34
<b>Capítulo 2</b>	
PROCESO LEGISLATIVO EN MÉXICO, MARCO LEGAL Y PARTICIPACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.	43
<b>2.1. Cámara de Diputados: estructura interna, facultades y atribuciones</b>	43
2.1.1. Funciones del poder legislativo	46
2.1.2. El poder legislativo en México	48
2.1.3. Estructura y organización de la Cámara de Diputados	51
<b>2.2. Proceso legislativo en México</b>	54
2.2.1. Proceso legislativo	54
2.2.1.1. Discusión y elaboración del dictamen en comisiones	62
2.2.1.2. Discusión y aprobación en el Pleno	62
<b>2.3. El Poder Legislativo y el ciclo presupuestario</b>	65

## Capítulo 3

LIX LEGISLATURA: POLARIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD AL INTERIOR DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	69
--	----

<b>3.1.Composición y posturas de los principales grupos parlamentarios</b>	69
3.1.1. Composición de la Cámara de Diputados LIX Legislatura	70
3.1.2. Posturas de los grupos parlamentarios	76
<b>3.2.Comisiones y Órganos de gobierno interno</b>	80
3.2.1. Composición de la Junta de Coordinación Política	80
3.2.2. Composición de la Mesa Directiva	81
3.2.3. Conformación de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública	81
3.2.4. Conformación de la Comisión de Hacienda y Crédito Público	83
<b>3.3.Indicadores de Productividad</b>	85
<b>3.4.Líderes Parlamentarios</b>	88

## Capítulo 4

NEGOCIACIÓN ANUAL EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS. INGRESOS Y EGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2004	91
---	----

<b>4.1.Propuesta del Ejecutivo</b>	92
<b>4.2.Posturas de los grupos parlamentarios y otros actores</b>	96
<b>4.3.Elementos de conflicto e Iniciativas aprobadas</b>	102
<b>4.4.Negociación, alianzas y votaciones</b>	110
<b>4.5.Reflexiones sobre la negociación y sus actores</b>	118

CONCLUSIONES	120
--------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	123
--------------	-----

<b>Bibliografía básica</b>	123
<b>Hemerografía</b>	130
<b>Páginas de Internet</b>	146

## ANEXOS

<b>Glosario de términos</b>	
<b>Cronología</b>	

## INTRODUCCIÓN

Desde hace varios años, el concepto de gobiernos divididos ha sido utilizado para hacer referencia a la situación en que el titular del Ejecutivo pertenece a un partido y la mayoría del Congreso a otro. De manera similar “gobierno sin mayoría” alude a la circunstancia en que ningún partido controla por sí solo el cincuenta por ciento más uno de los asientos del Congreso o de alguna de las Cámaras”<sup>1</sup>

Como consecuencia de una serie de cambios continuos y progresivos del sistema político en su conjunto, en el caso mexicano, la formación de gobiernos divididos así como el fenómeno de la alternancia en el Ejecutivo federal, han llamado la atención de los estudiosos. Algunos consideran, se trata de un proceso de apertura democrática y por lo tanto de la creciente participación de los partidos de oposición en los órganos deliberativos, así como de la transformación de un régimen de partido hegemónico a un sistema de pluralismo moderado. Este conjunto de cambios, han provocado que en los últimos diez años el poder legislativo haya cobrado gran relevancia.

Los retos que esta situación impone tanto a los diferentes actores políticos (Presidente, partidos políticos, legisladores, gobiernos locales, grupos de interés) como a las instituciones son muchos, pero se centran en la posibilidad de generar nuevos esquemas de comunicación, relación y negociación que garanticen la gobernabilidad y estabilidad del país.

En efecto, desde 1997 se ha presentado (a nivel federal) una situación inédita dentro del régimen de partido hegemónico. El fenómeno de gobierno dividido, se presentó por primera ocasión cuando el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados en la LVII legislatura (1997-2000), aunque conservo el control del Senado. La LVIII legislatura fue la primera que tuvo que interactuar con un presidente proveniente de un partido diferente del PRI, así como con un Senado en el que tampoco había mayoría por parte de ningún partido.

En la LVIII legislatura 2000-2003 el PRI fue primera minoría al superar por dos escaños al partido del presidente, Esta situación se repitió en la XIL legislatura 2003-2006, nuevamente el PRI se constituyó como primera fuerza política representada en la Cámara de Diputados al superar al PAN, pero en esa ocasión por 61 diputados. En este sentido las condiciones de negociación fueron diferentes en ambas legislaturas, en particular porque en votaciones cerradas o divididas la diferencia de 61 votos puede ser determinante.

Esta característica, supone también para el Poder Legislativo una oportunidad para fortalecer su papel e importancia al ejercer sus atribuciones con independencia del presidente constituyéndose en un contrapeso. Es decir enfrenta procesos de negociación al interior, derivado de su pluralidad, pero también al exterior ya que es reconocido como una entidad con capacidad de influencia y decisión en los asuntos públicos.

En otras palabras, la confluencia de varios partidos obliga al dialogo, al debate y al trabajo conjunto entre los distintos grupos parlamentarios, con el fin de lograr consensos y conformar mayoría, en este sentido el liderazgo parlamentario es fundamental para guiar la discusión, plantear problemas, formular la agenda legislativa, asumir posturas, ayudar a la confluencia de intereses y conformar acuerdos parlamentarios así como construir alianzas (de gobierno u opositoras).

---

<sup>1</sup> CASAR Amparo *Gobernar sin mayoría México 1867 – 1997*, Editorial Taurus / CIDE, 2002, p. 9.

En este sentido, es necesario considerar que la calidad y características de dichas alianzas, así como el alcance de las mismas dependen en gran medida de la madurez tanto de los distintos actores como de las instituciones en su conjunto,

En consecuencia, los órganos legislativos también enfrentan el reto de consolidarse como instituciones responsables capaces no solo de conformar acuerdos en su interior, sino que además estos acuerdos estén orientados a generar la legislación necesaria en términos de cantidad y calidad. En otras palabras, no es suficiente mantener o incrementar la eficacia legislativa entendida como número de iniciativas aprobadas, también es fundamental que dicha legislación incluya transformaciones de fondo en el estatus quo de diversas materias.

En conclusión la creciente importancia de los órganos legislativos obliga a su estudio a fin de comprender su papel y funcionamiento en el ejercicio del poder y el gobierno, en particular resulta relevante el análisis de la estructura, composición, funcionamiento y atribuciones de la Cámara de Diputados que en esencia representa o pretende representar al conjunto social.

Lo anterior, en un contexto amplio respecto de las atribuciones del poder legislativo y de los congresos en general, es decir, aunque la formulación de leyes es su principal actividad, también desempeñan funciones de control y vigilancia al gobierno, o bien cuentan con procesos orientados a dicho fin.

En consecuencia, aunque el trabajo de los legisladores impacta en diversos espacios, en este estudio resaltamos su papel en la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación (discutidas y aprobadas anualmente) que constituyen el marco del financiamiento del Estado y por lo tanto de las políticas públicas, así como la planeación del gasto público anual, respectivamente.

Asimismo, la Cámara de Diputados mediante el ejercicio real de su función exclusiva de discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos que establece los montos y rubros del gasto público; y, su responsabilidad en la revisión de la Cuenta Pública, es decir la verificación del ejercicio presupuestal, está en la posibilidad de asumir de manera efectiva su papel como contrapeso del poder ejecutivo.

En este sentido, el paquete fiscal (conformado por la miscelánea fiscal, ley de ingresos y el presupuesto de egresos) al ser discutidos anualmente, al constituir y establecer la forma y mecanismos a través de los cuales el Estado va a financiar su funcionamiento y realizar sus gastos, es un tema recurrente de conflicto que requiere forzosamente de la negociación parlamentaria para su aprobación dado que los recursos son escasos y limitados.

También es importante mencionar que la negociación, discusión y aprobación del paquete fiscal puede verse influenciado por otros temas o iniciativas incluidas en la agenda legislativa del presidente y que en sentido estricto conforman parte fundamental de su programa de gobierno.

Por ejemplo, Vicente Fox como primer presidente de alternancia enfrentó dos legislaturas sin contar con mayoría en ninguna de las dos Cámaras, así como una mala relación con su propio partido, fue incapaz de impulsar su agenda legislativa y de gobierno, fracasando en su intento por aprobar las llamadas “reformas estructurales”, entre las que podemos mencionar la “reforma eléctrica” la “reforma fiscal”, y la “reforma laboral” entre otras.

Como un caso particular podemos mencionar a la “reforma fiscal” que fue propuesta en dos ocasiones, en el 2001 y en el 2003, con características muy similares que giraron alrededor de dos propuestas básicas: la aplicación generalizada del IVA (incluyendo alimentos y medicinas) y la disminución del ISR. Este hecho es relevante porque muestra la incapacidad del presidente para negociar con los partidos representados en el Congreso, así como su carencia de operadores políticos.

Así, la discusión y aprobación del paquete fiscal para 2004 tuvo forzosamente que pasar por la negociación de la llamada “reforma fiscal”, lo cual complicó y retrasó la aprobación de la ley de ingresos y por lo tanto del presupuesto. Las consecuencias de los conflictos derivados de esta negociación fueron de tal magnitud que la votación en el pleno quedó prácticamente dividida a la mitad al igual que uno de los partidos más importantes, el PRI.

En este sentido el proceso de negociación, discusión y aprobación del paquete fiscal para 2004, fue muestra de la enorme vulnerabilidad de las instituciones parlamentarias, particularmente de la Cámara de Diputados y de los entes que la componen, es decir los grupos parlamentarios, frente a los intereses de personalidades específicas.

Pensamos que analizar el proceso de negociación del paquete fiscal para 2004 permite observar la enorme cantidad de factores que influyen en el comportamiento de los legisladores, de los grupos parlamentarios y los líderes de bancada, así como en la dinámica de los trabajos en comisiones, la discusión en el pleno y el sentido de las votaciones.

Este trabajo tiene como principal objetivo realizar un análisis respecto a las características que definieron la negociación en la Cámara de Diputados en el marco de un gobierno dividido para la conformación de mayorías. En particular, se enfatiza el periodo de la LIX legislatura suponiendo que con la experiencia de las dos legislaturas anteriores comenzó una transformación al interior de la Cámara de Diputados inmersa en un proceso de maduración de las fuerzas políticas.

Lo anterior con el fin de identificar los retos y oportunidades que enfrentó la Cámara de Diputados durante la LIX legislatura, así como comprender el comportamiento de los legisladores frente a la necesidad de negociar y conformar alianzas en un esquema de pluralidad política y gobierno dividido.

El documento, plantea una serie de hilos conductores que buscan comprobar al menos dos premisas básicas de análisis.

1.-Que el “gobierno dividido” representa para México la oportunidad de reformular la manera de hacer política, redefinir el papel del poder legislativo, y establecer un verdadero sistema de división de poderes.

2.- Asimismo, el gobierno dividido, implica la apertura a procesos de negociación dentro y fuera de los órganos legislativos, ya que el peso de los diferentes actores se redimensiona en función a la relación que establecen con el resto de los protagonistas.

Lo anterior orientado a vislumbrar ¿Cuáles son los factores que impactan en el comportamiento y sentido del voto de cada uno de los diputados federales particularmente en temas de gran

importancia, impacto y grado de polarización, como en el caso de estudio, la LIX legislatura durante el proceso de discusión y aprobación del paquete fiscal para 2004?

Para analizar lo anterior, el estudio se estructura en cuatro capítulos. El primero, *Retos y oportunidades de la Cámara de Diputados ante la falta de mayorías unipartidistas*, tiene como objetivo proporcionar un marco teórico respecto a los conceptos de gobernabilidad y gobierno dividido, a fin de comprender sus implicaciones en un contexto de régimen presidencial y en particular su impacto en el comportamiento de los órganos legislativos así como en la relación entre poderes (ejecutivo-legislativo).

Lo anterior como parte del contexto orientado a comprender el caso particular de México, motivo por el cual este capítulo plantea de manera general la problemática del país derivada de la formación de gobiernos divididos o sin mayoría. Con el fin de ejemplificar los efectos de esta condición en el desempeño de los órganos legislativos y del gobierno en general, se presentan algunas conclusiones derivadas de las experiencias locales de gobierno dividido.

También se presenta en este capítulo algunas características generales de la conformación de gobiernos divididos en el ámbito federal y en particular de la composición de la Cámara de Diputados Federal durante la LVIII y LIX legislatura, así como algunas reflexiones alrededor de la negociación política, las estrategias y tácticas empleadas por los diferentes actores involucrados.

En el segundo apartado, *Proceso legislativo en México: organización, funcionamiento y estructura de la Cámara de Diputados*, se esboza la organización, estructura, funciones y atribuciones de la Cámara de Diputados con la finalidad de dimensionar la importancia que tienen en el proceso legislativo y particularmente en lo que respecta a la discusión y aprobación de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

Por lo anterior se parte de las facultades y atribuciones legalmente establecidas en la Constitución Política, así como en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de conocer las funciones de la Cámara de Diputados y conocer el marco legal en el cuál se desenvuelven los diputados y sus grupos parlamentarios.

También podemos observar, en este capítulo, la importancia de los órganos de gobierno interno de la Cámara y de la organización de la misma, así como su impacto en el trabajo legislativo en términos de manejo de la agenda legislativa, y el control procedimental respecto de las discusiones y votaciones tanto en el pleno como en comisiones,

Asimismo se distinguen diferentes tipos de procedimientos que derivan en la formulación de una ley o decreto, identificando a los actores que intervienen en los mismos y su participación. De lo cual se desprende el manejo de los diferentes tipos de mayorías en las votaciones correspondientes a las distintas etapas del proceso legislativo.

La *LIX legislatura: polarización y competitividad al interior de la Cámara de Diputados*, es el tema del tercer capítulo cuya premisa supone que el principal actor en el proceso de discusión y aprobación del la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos es el poder legislativo y en particular la Cámara de Diputados.

Asimismo, se parte del hecho de que la dinámica de trabajo al interior de la Cámara de Diputados depende de la conformación de la misma, es decir de la representación de cada uno de los partidos

políticos así como de su grado de cohesión y la fortaleza de sus liderazgos. Es decir aspectos como la eficiencia legislativa, el grado de apoyo al ejecutivo, la profundidad de las leyes y reformas aprobadas, así como el grado y tipo de los conflictos al interior de la Cámara derivan del grado de polarización y competitividad de los grupos parlamentarios.

En esta sección, se describe la composición de la Cámara de Diputados en la LIX legislatura, las principales posturas o planteamientos de los tres principales partidos, así como la participación de cada uno de ellos en los diferentes órganos que componen la Cámara.

Es decir, se presenta una fotografía de la LIX legislatura en términos de pluralidad y representación en órganos de gobierno y comisiones, polarización o/y concordancia temática, así como en términos de productividad mediante la presentación de indicadores de desempeño en términos generales y por grupo parlamentario, además de una breve descripción de los principales liderazgos.

Por último y con base en el marco planteado en los capítulos anteriores, el cuarto apartado *Negociación anual en la Cámara de Diputados: ingresos y egresos para el ejercicio fiscal 2004*, concluye que la gobernabilidad del país depende en gran medida del Congreso y en particular de la aprobación anual de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, por lo tanto este es un tema no solo recurrente año con año sino que también es fuente de conflictos y complejos esquemas de negociación.

En este capítulo se esbozan las características de las diferentes propuestas generadas a lo largo del proceso de negociación y aprobación del paquete fiscal para 2004, partiendo de la iniciativa original del Ejecutivo, sus variantes y contrapropuestas hasta las iniciativas aprobadas, así como las distintas votaciones que se dieron en este proceso tanto en comisiones como en el pleno.

# Capítulo 1

## RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS ANTE LA FALTA DE MAYORÍAS UNIPARTIDISTAS.

La tendencia en México, al igual que en América Latina, es la conformación de gobiernos divididos o sin mayoría. Los partidos políticos se enfrentan en cada elección con una mayor competencia que se refleja en la cada vez menor diferencia entre el ganador y el segundo lugar. Este fenómeno es multifactorial, el sistema de partidos, las formulas electorales (sistemas de mayoría o proporcional), los niveles de competencia electoral y en general el diseño institucional son elementos que influyen en la composición final de cada gobierno y particularmente en la composición de las cámaras legislativas.

Una vez superada la competencia electoral, los partidos o mejor dicho los legisladores de cada partido con representación en las Cámaras se enfrentan al reto de conformar mayorías que permitan llevar a cabo la agenda legislativa y generar el marco para el diseño e implementación de políticas públicas.

En este sentido, el reto que enfrentan los legisladores se deriva del hecho de que tanto en el pleno como al interior de las comisiones las decisiones se toman por mayoría de votos. También se requieren mayorías para cuestiones administrativas y de gobierno interno de las Cámaras, así como en la toma de decisiones al interior de los grupos parlamentarios por ejemplo: para el nombramiento de la mesa directiva; y el nombramiento del líder parlamentario.

Otro aspecto importante es que cada legislatura es diferente y enfrenta coyunturas distintas, el nivel de enfrentamiento entre grupos parlamentarios, o entre poderes (legislativo-ejecutivo) no son los mismos de una a otra, e incluso dentro de un mismo periodo de gobierno pueden existir momentos de mayor o menor tensión o conflicto. Lo anterior sin considerar los problemas internos de cada uno de los partidos políticos con representación en el congreso y la conformación de los gobiernos locales.

En este sentido la negociación es fundamental para construir consensos y por lo tanto formar mayorías legislativas. La incapacidad y/o dificultad para negociar, conformar alianzas y coaliciones generan un peligro real de parálisis, ingobernabilidad e inestabilidad política, en particular en situaciones de gobierno dividido y generalmente cuando el diseño institucional no provee mecanismos alternos de decisión.

En este sentido México enfrenta desde 1997 los conflictos propios de la pluralidad política y de gobierno dividido. El PRI, a cargo del poder ejecutivo, perdió la mayoría en la Cámara de Diputados sin embargo conservó su posición en el Senado, en el 2000 la situación fue más complicada ya que se conjugaron varios elementos:

- 1.- El PAN a través de Vicente Fox gana la Presidencia de la República, (primer gobierno de alternancia)
- 2.- El PAN, no logró la mayoría en ninguna de las Cámaras, ni siquiera se constituyó como primera minoría sino como segunda fuerza.

3.- En las elecciones intermedias de 2003 el número de diputados del PAN fue menor al de la legislatura anterior.

4.- Otras condiciones extraordinarias fueron la presencia de conflictos internos en la dirigencia del PRI y en términos generales la relación conflictiva entre el Presidente y el PAN.

5.- Además de la creciente dificultad en el proceso de negociación y aprobación del paquete fiscal (ley de ingresos, presupuesto de egresos, así como disposiciones fiscales relacionadas incluyendo la llamada reforma fiscal).

El propósito de este capítulo es identificar las características generales del *gobierno dividido* así como su impacto en términos de gobernabilidad bajo el contexto de un régimen presidencial, y particularmente para México.

Para lograr lo anterior se abordará el tema a partir de la definición de los conceptos de gobernabilidad y gobierno dividido; posteriormente se presenta de manera general las principales posturas en relación al régimen presidencial y la formación de gobiernos divididos; y se mencionan algunas experiencias de gobierno dividido en México tanto a nivel local como federal, y por último se presentan una serie de consideraciones en relación al concepto de negociación a fin de identificar actores, estrategias y motivaciones para la negociación.

## **1.1 Conflictos de gobernabilidad derivados de un gobierno dividido**

En contraposición a los llamados gobiernos unificados en los cuales el titular del poder ejecutivo y la mayoría legislativa pertenecen al mismo partido político “el concepto de **gobierno dividido** se refiere a la situación en que el titular del ejecutivo pertenece a un partido y la mayoría del Congreso a otro. De manera similar **gobierno sin mayoría** alude a la circunstancia en que ningún partido controla por sí solo el cincuenta por ciento más uno de los asientos del Congreso o de alguna de las Cámaras”<sup>1</sup>

Existen ciertas condiciones que propician la generación de gobiernos divididos, por ejemplo la combinación de sistemas electorales orientados al principio “proporcional”, un sistema multipartidista o con un alto nivel de polarización política, las elecciones intermedias, y un régimen presidencial, en conjunto parecen conformar el escenario más óptimo para la presencia de gobiernos divididos o sin mayoría.

En este sentido los estudios en torno a la conformación de gobiernos divididos o sin mayoría se han enfocado al análisis de dichos aspectos, con el fin de diseñar sistemas que tiendan a disminuir la generación de estos, así como disminuir el impacto o consecuencias negativas de los mismos.

Lo anterior se deriva del hecho de que en general se ve al gobierno dividido como un factor capaz de generar inestabilidad e ingobernabilidad en los sistemas democráticos, debido a que propicia el enfrentamiento entre instituciones, imposibilita la realización de reformas estructurales, retrasa la toma de decisiones, conformándose en un factor de conflicto estructural entre poderes. Lo anterior deviene de los constantes enfrentamientos entre el ejecutivo y el legislativo.

---

<sup>1</sup> MARIA AMPARO Casar, **Gobernar sin mayoría México 1867 – 1997**, Editorial Taurus / CIDE, 2002, pág. 9. ISBN 968-19-1087-7.

En este sentido las facultades constitucionales establecidas para cada uno de los poderes pueden constituirse en aspectos que faciliten o compliquen la relación institucional, uno de los riesgos ante la falta de apoyo del Congreso hacia el presidente puede orillar a este a gobernar mediante decreto (siempre y cuando tenga esta facultad).

En conclusión la principal preocupación ante la conformación de gobiernos divididos es la falta de mecanismos institucionales que garanticen la resolución de los problemas, es decir garantizar la gobernabilidad.

En el contexto mexicano el principal reto del poder legislativo es la de tomar decisiones responsables en ejercicio de sus funciones constitucionales sin la directriz presidencial, así como construir mayorías legislativas sin un partido dominante o hegemónico.

En este sentido el concepto de gobernabilidad es relevante para el presente estudio en relación a lo siguiente:

1. Constituye una de las principales preocupaciones respecto al impacto de los gobiernos divididos.
2. Por su naturaleza implica procesos de negociación para la conformación de acuerdos y toma de decisiones por parte de la élite política.
3. Requiere de instituciones políticas y gubernamentales coherentes en su forma de actuar y eficaces en el logro de sus objetivos.

En este sentido existen diferentes conceptos de gobernabilidad, para autores como Manuel Alcántara (1995), Dror (1992), y Ángel Fisflisch (1989), por ejemplo, la gobernabilidad está relacionada con la capacidad de la maquinaria gubernamental es decir de las autoridades políticas y de la burocracia para responder producir y ejecutar las decisiones políticas con las que se pretende hacer frente a las demandas sociales.

Para Manuel Alcántara<sup>2</sup> el concepto de gobernabilidad se relaciona con aspectos como voluntad política, condiciones para tomar decisiones y llevarlas a cabo, es decir, diseñar y ejecutar políticas públicas. Conforme a este autor los componentes de la capacidad de gobernar son:

1. Poder gubernamental adecuado (implica reformas institucionales)
2. Consenso social (legitimación del régimen policial y de gobierno)
3. Elementos operativos que se logran con o mediante el perfeccionamiento de las élites políticas.

Ojeda<sup>3</sup> (2001) cita a Joan Prats quién estima que la gobernabilidad es un atributo de los gobiernos y de las sociedades por lo cual implica estabilidad política, condiciones para la toma de decisiones, la existencia de instituciones y capacidades para reconocer problemas y hacerles frente. Asimismo menciona que para Coppedge la gobernabilidad existe en la medida en que los actores políticos estratégicos logran acuerdos estables y mutuamente aceptables.

---

<sup>2</sup> MANUEL Alcántara, ISRAEL Crespo Israel (Eds.) **Los límites de la consolidación democrática en América Latina**, España, ediciones Universidad Salamanca, 1995. Pág. 48 ISBN 84-7481-808-7

<sup>3</sup> PEDRO Ojeda Paullada, "Democracia y gobernabilidad" Valades Diego y Gutiérrez Rivas Rodrigo Coordinadores, Memoria de IV Congreso Nacional de Derecho constitucional, democracia y gobernabilidad, Pág. 243, ISBN 968-36-9610-4.

Samuel Huntington, Michell Crozier y Joji Wakanuti,<sup>4</sup> en 1973 en su informe sobre gobernabilidad titulado *La Crisis de la Democracia* describen la ingobernabilidad en función de cuatro aspectos fundamentales:

1. Erosión de la Autoridad
2. Sobre carga del gobierno
3. Intensificación de la competencia política
4. Incremento en el provincialismo nacionalista en la política exterior.

En este sentido Pedro Ojeda Paullada<sup>5</sup> menciona que existen tres factores para medir el grado de gobernabilidad de una sociedad:

1. Ausencia de coaliciones políticas sólidas y duraderas.
2. Efectividad de la acción gubernamental.
3. Capacidad del sistema político para resolver los conflictos sin recurrir a la violencia.

En términos generales podemos concluir que la gobernabilidad es la capacidad de las élites gobernantes para identificar y resolver problemas así como demandas sociales a través del correcto funcionamiento de las instituciones gubernamentales.

Esta capacidad se refleja, de acuerdo a Antonio Camou<sup>6</sup>, en los cuatro aspectos siguientes:

- 1.- El mantenimiento del orden y de la ley
- 2.- La capacidad del gobierno para llevar a cabo la gestión eficaz de la economía
- 3.- La capacidad del gobierno para promover el bienestar social y garantizar servicios sociales mínimamente adecuados
- 4.- El control del orden político y la estabilidad institucional

Todos estos aspecto tiene una dimensión legislativa o de competencia de los órganos legislativos, aunque sea en última instancia, el poder ejecutivo es el encargado de instrumentar los programas, acciones y políticas públicas relacionadas con cada uno de estos temas, pero es indispensable contar con un marco legal y presupuestal que permita la realización de las mismas, y este marco depende del Congreso.

En general, podemos concluir que en las condiciones prevalecientes a partir del año 2000, en un esquema de gobierno sin mayoría, la gobernabilidad depende del Congreso.

La gobernabilidad tiene muchas característica, sin embargo esta no es necesariamente ser democrática, para que adquiera tal calificativo requiere condiciones adicionales que le proporcione **legitimidad** y **credibilidad** tanto de las instituciones como de los actores políticos. Es decir, la gobernabilidad democrática constituye un concepto amplio, implica que el sistema político posea las cualidades las cuales hacen a un régimen democrático como son: las libertades políticas, la alternancia, el equilibrio y la cooperación entre los poderes, elecciones periódicas, la existencia de formas de participación ciudadana, el estado de derecho, entre otros.

---

<sup>4</sup> Óp. Cit. Pág. 240

<sup>5</sup> Óp. Cit. Pág. 245

<sup>6</sup> ANTONIO Camou, **Gobernabilidad y democracia**, México, Instituto Federal Electoral IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura democrática Núm. 6, 1995, pág. xx, ISBN 968 – 6581 – 79 – 0

En México, durante la existencia de un sistema de partido hegemónico, la gobernabilidad se presentó con características autoritarias cuya principal característica fue la dependencia de los poderes legislativo y judicial al presidente. Así como las estructuras verticales y el corporativismo a través del partido oficial.

El reto actual es construir un sistema político democrático que garantice la resolución de los problemas y la interacción entre las distintas fuerzas políticas para conformar acuerdos en un clima de colaboración y conflicto. En conclusión, se requiere un cambio de **paradigma de gobernabilidad** entendiendo como tal al conjunto de acuerdos básicos con un carácter institucional, previsibles y generalmente aceptados entre las élites gobernantes, los grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana (Camou 1995), esto no significa la ausencia total de conflictos o desacuerdos, pero estos ocurren dentro de un margen previamente acordado y por lo tanto controlable.

Estos acuerdos impactan en el correcto funcionamiento de las instituciones es un factor fundamental para la acción gubernamental, lo cual se refleja en el tipo de políticas y de arreglos sociales que orientan la evolución de un país en términos económicos, sociales y políticos. Lo anterior implica la delimitación de mecanismos, procedimientos y actores involucrados en los procesos de toma de decisiones.

En conclusión la gobernabilidad atraviesa forzosamente por los diferentes campos de la acción gubernamental, esto se refleja en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1**

<b>Campos de Acción gubernamental</b>			
<b>Niveles de análisis</b>	<b>Campo político</b>	<b>Campo Económico</b>	<b>Campo social</b>
Modelos de orientación política	Acuerdos en torno a los principios y valores que sustentan el régimen político	Acuerdos en torno al modelo de desarrollo económico	Acuerdos en torno al modelo social
Fórmulas institucionales	Acuerdo sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de partidos</li> <li>• Sistema electoral</li> <li>• Ingeniería institucional</li> </ul>	Pactos para conformar coaliciones estables de interés	Redes de comunicación entre el gobierno y los movimientos sociales, organizaciones civiles, etc.
Paquetes de políticas	Acuerdos sobre: Relaciones entre Estado y partidos Centro y periferia Parlamento y ejecutivo, etc.	Acuerdo amplio sobre políticas económicas estratégicas	Consensos sobre la aplicación de políticas sociales
<b>Fuente:</b> ANTONIO Camou, Gobernabilidad y democracia, México, Instituto Federal Electoral IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura democrática Núm. 6, 1995, pág. 60, ISBN 968 – 6581 – 79 – 0.. (pág. 47)			

Cada uno de estos campos de acción tiene objetivos específicos y son evaluados conforme a su propia naturaleza, en el caso de la orientación política en términos del respeto a las reglas y acuerdos establecidos entre los distintos actores, las fórmulas institucionales son evaluadas según criterios de estabilidad y las políticas públicas en términos de eficacia y eficiencia.

Como puede observarse en el cuadro todo gira en relación a la conformación de acuerdos, consenso y los canales de comunicación entre diferentes actores, en este sentido la pregunta fundamental es quiénes son estos actores, cuales son los canales de interacción que utilizan y cómo es que logran establecer estos convenios.

Podemos decir, que fundamentalmente son los partidos políticos los entes encargados de esta tarea, también observamos que en general la capacidad institucional para solucionar problemas se ha visto disminuida en la medida en que los actores involucrados en la toma de decisiones se han diversificado, mientras el PRI conformo mayoría en los órganos legislativos el Presidente tenía garantizada la aprobación tanto de sus iniciativas de ley como de los presupuestos anuales.

Al respecto Payne y Losada (2000)<sup>7</sup> definen la capacidad institucional como “la competencia o suficiencia de la configuración de las instituciones de una sociedad que permiten la resolución efectiva de los problemas colectivos presentes y futuros a que se enfrenta una sociedad, de modo que ésta pueda experimentar un desarrollo social y económico sostenido en un contexto en que las libertades básicas, garantías constitucionales y derechos humanos estén razonablemente asegurados.”

La falta de estos acuerdos imposibilita la acción gubernamental, por lo que es posible hablar de parálisis decisoria que es el resultado de la ausencia total de estos, cuando los actores se encuentran divididos en posturas contrarias e irresolubles, la forma más común de superar la parálisis es a través de decisiones unilaterales lo que va en contra de un Estado democrático.

Esto implica un incremento en los costos de negociación, recursos y tiempo, ya que la negativa por parte de uno de los actores impone retrasos o suspende las negociaciones (con el fin de forzar al otro a hacer concesiones) esto implica un enfrentamiento de fuerza y resistencia.

Por lo tanto la eficacia y efectividad del gobierno se ven disminuidas por la falta de acuerdos, el bloqueo de las políticas públicas, la no aprobación de recursos, deuda pública, impuestos y otros mecanismos recaudatorios del Estado, la falta de leyes o reformas legales, entre otros aspectos que involucran una relación interdependiente entre el legislativo y el ejecutivo.

Cabe mencionar que entre los estados y la federación o entre diferentes dependencias o secretarías de estado también pueden generarse esquemas de bloqueo para la instrumentación de políticas, y generación de leyes. Hay que recordar que México es una federación y que por lo tanto la pluralidad política también se expresa en la composición de los distintos gobiernos locales.

Sin embargo no todos los gobiernos divididos son iguales. En algunos casos las posibilidades de conformar coaliciones de gobierno son mayores que en otros. En términos generales la probabilidad de éxito por parte del ejecutivo depende de la posición que su partido ocupe dentro de la o las cámaras legislativas, así como de la relación que se establezca entre el presidente y su

---

<sup>7</sup> HERNÁNDEZ Vargas José G, “Crisis de gobernabilidad institucional y transición fallida del régimen político del estado mexicano”, Instituto Internacional de gobernabilidad <http://www.iigov.org/documentos/>

partido, y del partido del presidente con el resto de los partidos representados en el Congreso, así como de los demás partidos en relación con sus legisladores, gobernadores y militantes.

Alfonso Lujambio (2002) presenta la siguiente tipología que caracteriza a los diferentes tipos de gobiernos divididos:

**Cuadro 2**

CARACTERIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS	
TIPO	CARACTERIZACIÓN
A	Gobiernos en los que el partido del gobernador cuenta con la mitad de los escaños
B	Gobiernos divididos en los que el partido en el gobierno cuenta con la mayoría relativa de los escaños. B1 Son los casos donde es posible realizar alianzas ganadoras mínimas con partidos pequeños. B2 Son los casos donde únicamente es posible realizar coaliciones ganadoras mínimas con los grandes partidos.
C	Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador conforma uno de los grupos minoritarios en el Congreso
D	Gobiernos divididos en los que el gobernador enfrenta una mayoría absoluta opositora (o monocolor) en el Congreso
Fuente: ALONSO Lujambio, "Gobiernos divididos en once Estados de la Federación Mexicana, 1989 – 1997" Pág. 319 - 348. En CASAR Amparo y Marván Ignacio (coord.). <i>Gobernar sin Mayoría, México 1867 – 1997</i> , México, Taurus, CIDE, 2002, Pág. 457, ISBN 968-19-1087-7.	

Como puede observarse la tipología de Lujambio retoma como elemento de clasificación el número o porcentaje de escaños que posee el partido del presidente en el Congreso en relación al resto de los partidos. En este sentido los escenarios A y B son más factibles en sistemas bipartidistas, mientras que los escenarios C y D son más comunes en sistemas multipartidistas o con un alto nivel de fragmentación.

La conformación de gobiernos divididos no es una situación exclusiva de México, es un fenómeno que se presenta en la mayoría de las democracias, tanto en regímenes presidenciales como parlamentarios. En América latina podemos mencionar ejemplos como Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Uruguay y por supuesto México, además de Bolivia, Brasil, Perú y Venezuela, estos últimos han logrado conformar coaliciones mayoritarias multipartidistas.

Otro aspecto relevante es la identificación de la estrategia a seguir para la conformación de acuerdos y/o coaliciones, en esta misma tipología se puede observar que dependiendo del escenario el partido del ejecutivo requiere del apoyo de determinado número de votos.

**1.2 Gobierno dividido y presidencialismo**

El llamado gobierno dividido se presenta tanto en regímenes parlamentarios como en regímenes presidencialistas, sin embargo sólo en estos últimos es visto como un problema. Desde posturas extremas y antipresidencialistas como las de Linz (1994) y Valenzuela (1994) hasta posturas más moderadas como la de Scott Mainwaring (1993, 1997) y Giovanni Sartori (1994).

Estos autores nos muestran la importancia del diseño institucional para exaltar o disminuir los riesgos de parálisis y conflictos entre poderes a causa de un gobierno dividido o sin mayoría, así como los elementos distintivos del régimen parlamentario y presidencial, Mainwring y Sartori incorpora a la discusión la variable del sistema de partidos.

¿Cuáles son las circunstancias que propician la generación de gobiernos divididos y cuáles son los mecanismos institucionales para solucionar los conflictos derivados de esta condición? En el caso de México este análisis cobra importancia a partir de la transición de un sistema de partido hegemónico a un sistema multipartidista, lo cual ha dejado de manifiesto las carencias institucionales y procedimentales al interior del congreso y en su relación con los demás poderes y niveles de gobierno.

Para el caso mexicano la generación de gobiernos divididos o sin mayoría se perfila como el estado normal más que como una excepción, tanto a nivel nacional como local, por tal motivo es fundamental definir la mejor estrategia para afrontar esta situación y que no se convierta en un riesgo para la estabilidad del país.

Las posibilidades para afrontar esta nueva realidad pueden ser las siguientes:

1.- Modificar las reglas de competencia y de representación con el fin de propiciar condiciones favorables para la generación de gobiernos unificados, favoreciendo el principio de mayoría sobre el proporcional, impulsando elecciones concurrentes y a través de otras medidas o reformas de carácter electoral.

2.- Transformar la cultura política, los procedimientos, la interacción entre los distintos actores así como los mecanismos de colaboración y negociación, es decir inventar nuevas reglas (formales e informales) que mejoren la relación interinstitucional e intrainstitucional entre los órganos de gobierno y grupos de poder.

3.- Optar por un nuevo diseño institucional, un sistema parlamentario o semiparlamentario por ejemplo, lo cual implicaría reformas constitucionales.

A continuación se presenta un análisis de las implicaciones de un gobierno dividido para un régimen presidencial como es el caso mexicano.

### 1.2.1. Presidencialismo VS Parlamentarismo

El régimen de gobierno Presidencial se caracteriza por la separación orgánica y funcional del poder ejecutivo y legislativo, es decir ambos son electos y ninguno tiene responsabilidad frente al otro. Linz y Valenzuela (1994) consideran que el modelo presidencial es más propenso a sufrir crisis de gobernabilidad frente a escenarios de gobiernos divididos, en comparación con los gobiernos con un régimen parlamentario, debido a la rigidez de su estructura y a la falta de incentivos para cooperar por parte de los partidos políticos para formar coaliciones de gobierno.

Arend Lijpart (2000) considera tres diferencias fundamentales entre los gobiernos presidenciales y parlamentarios

1. En los sistemas Parlamentarios el jefe de gobierno y su gabinete son responsables ante el legislativo y la remoción se basa en un voto de censura del parlamento. En el sistema presidencial no se puede obligar al presidente a dimitir del cargo.
2. La segunda diferencia es que los presidentes son electos por voto popular y los primeros ministros por los Congreso
3. Los sistemas parlamentarios poseen ejecutivos colectivos o colegiados en tanto que los sistemas presidenciales poseen ejecutivos unipersonales.

En este sentido Juan Linz consideran que el régimen presidencial posee las siguientes desventajas:

- Rigidez institucionalidad y altas posibilidades de bloqueo por parte del parlamento hacia el ejecutivo cuando este no cuente con una mayoría en el congreso.
- Los periodos fijos para ambos mandatos, lo cual se relaciona con el punto anterior ya que no existen mecanismos como en los regímenes parlamentarios<sup>8</sup> para solucionar los conflictos entre los poderes.
- La independencia de los poderes lo cual significa que el presidente no depende del parlamento para su nombramiento y tampoco tiene la facultad de disolverlo.
- La legitimidad doble del Presidente y del Congreso, la citada independencia se desprende a su vez de esta doble legitimidad, ambos (presidente y parlamento) son electos por voto popular lo que significa que el Presidente no cuenta necesariamente con una mayoría en el Congreso.
- Un juego de suma cero, esto se refiere a la idea de que el ganador se lo lleva todo.

Otros estudios como los realizados por Mainwaring consideran otra variable para evaluar la estabilidad democrática de los regímenes presidenciales, esta variable es el sistema de partidos<sup>9</sup>. Concluye que los regímenes presidenciales en combinación con sistemas multipartidistas son altamente negativos o perjudiciales para mantener la gobernabilidad.

La estabilidad democrática se ve en peligro porque esta combinación fomenta la elección de presidentes minoritarios, fomenta un estilo político contrario a la cooperación con el gobierno, además de presentar serias dificultades para formar y mantener coaliciones<sup>10</sup> de gobierno, esto en gran medida por la carencia de incentivos del legislativo para colaborar con el ejecutivo. Sobre todo cuando el citado sistema de partidos se caracterice por altos niveles de fragmentación y polarización ideológica.

En conclusión, el Presidencialismo multipartidista presenta tres grandes defectos:

- Estimula el conflicto entre las ramas del gobierno
- Genera condiciones para la polarización del sistema, y
- Dificulta la conformación de coaliciones de gobierno estables.

---

<sup>8</sup> Por ejemplo la moción de censura o el voto de confianza, que son mecanismos que en determinado momento llevan a la conformación de un nuevo parlamento, una mayoría y un nuevo gabinete apoyada por esta.

<sup>9</sup> Factores que caracterizan a un sistema de partidos y en particular en el caso de América Latina ver: Manuel Alcántara, Esther del Campo y María Luisa Ramos, *La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos en América Latina*, Proyecto de investigación "Partidos Políticos y gobernabilidad en América Latina" Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología de España.

<sup>10</sup> Coalición con base en Kaare Stron se define como un conjunto de partidos políticos que acuerdan perseguir metas comunes, reúnen recursos para conseguirlas y distribuyen los beneficios del cumplimiento de dichas metas.

La preocupación es, en este sentido, la alta posibilidad o tendencia de ciertos sistemas políticos para generar gobiernos minoritarios más o menos ineficaces, con temperamentos “plebiscitarios”, y/o más o menos monopólicos y excluyentes. Por ejemplo, el presidente al no tener mayoría y con pocas posibilidades de formar coaliciones puede derivar en comportamientos no deseados como evitar al Congreso durante la toma de decisiones o gobernar mediante decreto.

Sin embargo, autores como Gabriel L: Negreto (2002) también reconocen que la existencia de un gobierno dividido en regímenes presidenciales pueden generar decisiones colectivas efectivas y representativas. Chasquetti, por ejemplo, pretende demostrar que los sistemas presidenciales multipartidistas con coaliciones de gobierno son estructuras político-institucionales que permiten el funcionamiento de la democracia manteniendo la estabilidad de está.

### 1.2.2 Estrategias anti-gobiernos divididos

Gabriel Negreto, Alonso Lujambio y Jaime Martínez (2002) atribuyen esta tendencia al enfrentamiento a la concepción de la división de poderes dentro del modelo presidencial y a la concepción norteamericana de pesos y contrapesos o “checks an balances”, en este sentido se presenta la necesidad de modificar esta concepción por una que de preferencia a la cooperación y la coordinación entre poderes.

*El éxito de un régimen presidencial de gobierno dividido requiere reducir los poderes de bloqueo mutuo entre ramas de gobierno, transferir mayor poder decisorio a las mayorías legislativas en caso de conflicto y lograr una mayor colaboración entre Presidente y Congreso en materia de formación y conducción de gobierno.<sup>11</sup>*

Por lo tanto establecer nuevos modelos y mecanismos de comunicación y de negociación entre los poderes es fundamental para disminuir los conflictos entre estos, así como la probabilidad de parálisis e ingobernabilidad.

Sin embargo existe una mayor preocupación en crear condiciones que inhiban la generación de gobiernos divididos, a través de reformas electorales principalmente, que en generar nuevas relaciones entre instituciones y grupos. En el caso de la mayoría de los países Latinoamericanos, por ejemplo, se han llevado a cabo una serie de reformas encaminadas a:

1. Propiciar la formación de gobiernos unificados a través de reformas electorales entre las que destacan la concurrencia de las elecciones para presidente y representantes, la conformación de las circunscripciones electorales, así como la disminución del número de partidos, entre otras.
2. Disminuir los efectos negativos de un gobierno dividido, replanteando las facultades del presidente en relación al veto y la iniciativa de ley, así como facilitando al Congreso la superación del veto presidencial y disminuyendo las facultades del Senado.

Pero, una cosa es la relación entre poderes (legislativo – ejecutivo) y otra muy diferente la relación entre las distintas fuerzas representadas en el Congreso. Internamente cada cámara legislativa tiene sus propias reglas y mecanismos de negociación y conformación de acuerdos.

---

<sup>11</sup> Gabriel L. Negreto, **Distribución de Poderes y gobierno Dividido en América Latina**, Trabajo preparada para el seminario “El gobierno dividido en México: riesgos y oportunidades” Centro de Investigaciones y docencias Económicas CIDE, México, Mayo 6 y 7 2002.

Las reformas, en este sentido, también deberían orientarse a la modernización del poder legislativo a fin de generar las condiciones internas que favorezcan el desempeño e independencia de las fracciones o grupos parlamentarios, el proceso de negociación, y la conclusión de acuerdos y alianzas legislativas en términos de coaliciones de gobierno y no únicamente circunstanciales.

Otro elemento que hay que considerar y en su caso controlar o regular es el papel de la opinión pública, y en particular de los medios de comunicación masivos.

En los Estados Unidos se tiene la experiencia de gobiernos divididos que se presenta con regularidad, la forma en que el sistema, particularmente durante la administración de Roosevelt, pudo contrarrestar la oposición del Congreso fue la estrategia de *Salir al Público* para presionar a los diputados y conseguir su apoyo.

Ciertamente se busca la legitimación de las decisiones del ejecutivo no en la negociación con el legislativo, sino apelando directamente al apoyo de la opinión pública y de la presión que ésta puede ejercer sobre los demás órganos de gobierno, en este caso hacia el poder legislativo.

Por otro lado, no se puede culpar al gobierno dividido ni a la organización institucional que lo propicia y en la cual funciona, de todos los males o ineficiencias del gobierno, la capacidad de negociar y de conformar acuerdos también requiere de disposición, la mayoría de los autores manejan la necesidad de incentivos que propicien la negociación, pero también hace falta un mayor compromiso y liderazgos tanto al interior de los órganos legislativos como del ejecutivo.

*El hecho de que los partidos de oposición tengan mayoría en el Congreso es visto por más de uno como fuente de daño para la buena marcha de la administración pública; incluso hay quienes hablan de **problemas de gobernabilidad derivados de este supuesto "gobierno dividido"**... Los estrategias del Presidente han llevado esta interpretación al grado de creer que a ojos de la opinión pública, los puntos que pierda el Congreso los gana el presidente, y apuestan el futuro a un supuesto juego de suma-cero....Esta hipótesis se ha repetido tanto que ha adquirido carácter de explicación, pero muchos funcionarios y líderes de opinión también recurren a ella para justificar las inocultables **indecisiones** y la **incapacidad administrativa y política**<sup>12</sup>*

### 1.3 Gobernabilidad y gobierno dividido en México

En el trayecto histórico del Estado Mexicano los poderes legislativo y ejecutivo han sido diseñados de distintas manera. En la discusión sobre el mejor régimen para México después de la Revolución Mexicana hay posturas de apoyo a un presidencialismo fuerte como la de Emilio Rabasa (1912) y otras a favor del parlamentarismo como la de Antonio Enríquez (1913).

Al final la Constitución de 1917 estableció un régimen presidencial, sin embargo la fortaleza del presidente mexicano se debió más a condiciones del sistema político que al propio diseño constitucional, entre estas destaca la conformación del PNR en 1929, la reforma electoral de 1933 que prohíbe la reelección inmediata de legisladores (incentiva la disciplina), posteriormente la consolidación del presidente como líder del partido en 1938 con su transformación en PRM confirmar nombre, la estabilización del sistema político mexicano y la verdadera arena de

---

<sup>12</sup> Soledad Loaeza **Vidas paralelas, en La Jornada**. México D.F. Sábado 6 de julio de 2002

confluencia y discusión fue el partido oficial, el cual cambiaría nuevamente de nombre a Partido Revolucionario Institucional

El partido hegemónico (PRI) funcionó bajo un sistema de representación mayoritario en un ambiente de poca o nula competitividad, a través del cual lograba el control absoluto de todos los ámbitos de representación, incluyendo gubernaturas, alcaldías, congresos locales, presidencias municipales, el Congreso Federal (cámara de Diputados y Senado), y la Presidencia de la República.

Jorge Carpizo (1987) menciona los siguientes factores como causas del predominio del ejecutivo sobre el legislativo:

- El presidente era jefe del partido predominante
- Partido predominante en el Congreso con una fuerte disciplina partidista
- El presidente controlaba la integración de la Suprema Corte de Justicia
- Mantiene influencia económica a través del Banco Central, organismos descentralizados, y empresas de participación estatal
- Mantuvo controles a los medios masivos de comunicación
- Facultades extraconstitucionales
- Determinaba los aspectos internacionales
- Ejerció el gobierno directo del Distrito Federal

Esta situación ha cambiado, el sistema de partidos es diferente los demás poderes y ordenes de gobierno han adquirido autonomía, y el presidente ya no es la figura más importante del partido en el gobierno, en conclusión las facultades extraconstitucionales del presidente ya no existen. Hemos experimentado un crecimiento de los partidos de oposición, y actualmente nos encontramos en presencia de un gobierno dividido<sup>13</sup>, una mayor pluralidad política representada en los congresos (locales y federales), gobiernos locales de partidos de oposición al gobierno federal, y un Presidente de un partido diferente al PRI. Sin embargo este proceso fue largo y se debió a una serie de reformas electorales.

Las reformas electorales de 1977 permitieron la incorporación de grupos opositores minoritarios a los órganos legislativos tanto locales como federales al establecer un sistema de representación mixto (mayoritario y proporcional) y al disminuir los requisitos para la formación y mantenimiento de registro de nuevos partidos políticos. Otra reforma similar fue en 1986. Ambas fomentaron la formación de partidos, lo cual permitió legitimar al propio sistema.

---

<sup>13</sup> En los estados Unidos se habla de gobierno "dividido" cuando la presidencia corresponde a un partido y al menos una de las dos cámaras del congreso esta controlada por el partido de oposición. Este fenómeno se puede equiparar en el ámbito europeo en regímenes parlamentarios y semi-presidenciales a los gobiernos de minoría.

Los gobiernos divididos son aquellos en que el ejecutivo se encuentra en manos de un partido y la mayoría de una o ambas cámaras está bajo el control de otro partido diferente al del presidente.

Los gobiernos no unificados son aquellos en que el partido del Presidente o ejecutivo no posee mayoría en el congreso, pero tampoco ningún otro partido posee el control del mismo.

Por lo tanto la principal diferencia entre el gobierno dividido y el gobierno no unificado es la existencia de una mayoría parlamentaria, en ambos casos el presidente carece de una mayoría de su propio partido, pero en el primer caso existe una mayoría clara con la cual se puede negociar, mientras que en los gobiernos no unificados hay que considerar a más de un grupo o partido para las negociaciones ya que se requiere de varios para conformar una mayoría.

A la vez, esta apertura generó gradualmente la conformación de cámaras más plurales y fue obligando al PRI a negociar con otras fuerzas políticas al interior de dichas instituciones sobre todo en 1988 cuando el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados Federal, es decir perdió la capacidad de reformar la Constitución por sí solo. Esta situación obligó, entre otras cosas, al partido en el gobierno a negociar con el PAN para poder aprobar dichas reformas.

Dentro de este largo camino de reformas sobresale la figura de la Representación proporcional o RP como principio de designación de curules dentro de los Congresos tanto en el ámbito local como en el federal. Ello, fue un motor importante para el desarrollo de los partidos de oposición al permitirles el acceso a los congresos locales y al congreso federal y de esta manera garantizar una representación política por muy mínima que esta fuera. Esta fórmula ha sido particularmente importante para la consolidación del PAN y el PRD como fuerzas políticas nacionales con la capacidad de formar gobierno.

La transición Mexicana se caracteriza por su sentido gradualista. El cambio de un sistema de partido hegemónico a un sistema multipartidista ha significado una transformación de las características tradicionales del presidencialismo mexicano.

Antonio Camou considera respecto a la transición mexicana que la solución a los problemas de la construcción democrática no necesariamente implica establecer un orden político eficazmente gobernable, e identifica dos caras de la misma: por un lado, un cambio al nivel de lo que habitualmente se llama la forma de gobierno, pero por otra parte, este complejo proceso de cambio involucra también el tránsito hacia un nuevo paradigma de gobernabilidad. En este sentido es importante distinguir entre el conjunto de reglas que determinan quien y bajo qué condiciones ejerce el poder, y el problema de su ejercicio eficaz. Este último caso se refiere al entramado institucionalizado de reglas, escritas y no escritas, entre factores reales de poder, que garantiza la estabilidad de un régimen y gobierno. En conclusión la legitimación electoral-democrática puede ser una condición necesaria, más no suficiente, para ejercer una gobernabilidad eficaz, como lo demuestra el sexenio de Vicente Fox.

Los propios actores políticos reconocen la relación entre gobierno dividido y gobernabilidad, por ejemplo Elba Esther Gordillo menciona lo siguiente:

“La experiencia de otras naciones nos dice que la distinción entre gobierno unificado y gobierno dividido, como factores que permiten u obstaculizan la gobernabilidad, se centra en dos elementos: a) la existencia de un gobierno en el que están presentes dos poderes políticos independientes entre sí, el Ejecutivo y el Legislativo, que comparten y/o compiten por el poder; y b) la presencia de partidos políticos que permite que ambas instituciones (Ejecutivo y Legislativo) puedan pertenecer a un mismo partido y conformen un gobierno unificado o bien, puedan pertenecer a partidos diferentes y conformen un gobierno dividido, el cual, para garantizar un buen nivel de gobernabilidad, debe basarse en la conformación necesaria de alianzas más obligadas que deseadas. Dos elementos resultan esenciales para la gobernabilidad democrática: ley y política, es decir, respeto irrestricto del orden constitucional y conformación de acuerdos entre las diferentes fuerzas partidistas representadas en el Poder Legislativo.”

La jornada 1997

En el caso de México, autores como Alonso Lujambio hablan de la existencia de gobierno dividido a nivel federal a partir de 1997, sin embargo hay experiencias que nos pueden ayudar al análisis de

los efectos de la falta de una mayoría legislativa que apoye el programa del ejecutivo, por ejemplo en la historia reciente esta condición a sido vivida por varios gobiernos locales, estos ejemplos ilustran tanto los efectos positivos como negativos de los gobiernos divididos así como las estrategias empleadas por los distintos actores para superar los retos que han enfrentado en dicho marco.

A continuación se presentan algunas conclusiones de estas experiencias locales, que al ser previas a la situación federal, constituyen un referente y marco comparativo importante.

### 1.3.1 Gobierno dividido en los Estados

En el marco del contexto democratizador y de los cambios políticos derivados de las elecciones de 1988, la primera experiencia a nivel local de gobierno dividido en México se generó en el Estado de Baja California en 1989 como resultado de la alternancia de la gubernatura.

Para 1997 once Estados de la República ya habían experimentado una situación de gobierno dividido<sup>14</sup>:

1. Baja California
2. Guanajuato
3. Baja California Sur
4. Chihuahua
5. Aguascalientes
6. Estado de México
7. Coahuila
8. Morelos
9. Colima
10. Querétaro
11. Sonora.

Esta situación ha sido progresiva, presentándose tanto en entidades gobernadas por el PRI, por el PAN, por el PRD, e incluso en gobiernos de coalición. Entre 1989 y 2005 se generaron gobiernos divididos en los siguientes estados<sup>15</sup>:

#### **Gobernadas por el PAN**

1. Baja California
2. Jalisco
3. Morelos
4. Querétaro
5. Guanajuato
6. San Luis Potosí

#### **Gobernadas por el PRI**

7. Estado de México
8. Coahuila

---

<sup>14</sup> LUJAMBIO Alonso, “Gobiernos divididos en once Estados de la Federación Mexicana, 1989 – 1997” Pág. 323. En MARIA AMPARO Casar e IGNACIO Marván (coord.). **Gobernar sin Mayoría, México 1867 – 1997**, México., Taurus, CIDE, 2002, Pág. 457, ISBN 968-19-1087-7.

<sup>15</sup> LÓPEZ Lara Álvaro Fernando, “Gobierno divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México”, pág. 473. En ESPINOZA Ricardo y WELDON Jeffrey (coord.) **Para sirve el poder legislativo**, México UAM, Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp535.

9. Sonora

**Gobernadas por el PRD**

10. Distrito Federal

11. Zacatecas

**Gobiernos de alianzas multipartidistas**

12. Chiapas

13. Nayarit

14. Baja California Sur

15. Tlaxcala

Lujambio (2002) menciona que algunas de las causas que explican la aparición de gobiernos divididos en los Estados son:

- La mayor competitividad electoral
- La aparición de sistemas bipartidistas y tripartidistas.
- La alternancia en los ejecutivos locales

Por ejemplo, en Baja California el gobierno dividido de 1989 fue resultado de la alternancia en la gubernatura del PRI al PAN, en otros Estados esta situación se presentó derivado de una mayor presencia de los partidos de oposición en los respectivos congresos, en Estados como Coahuila, Baja California Sur, Colima, Aguascalientes, Morelos, Sonora, y México, esta experiencia se vivió por primera vez con un gobernador priista. Otra dato relevante es que la mayoría de estos gobiernos son producto de elecciones concurrentes y no intermedias.

La principal preocupación ante la presencia del gobierno dividido es la parálisis gubernamental, la falta de decisiones fundamentales para el funcionamiento del gobierno como la aprobación del presupuesto y la ley de ingresos, por ejemplo. Al respecto las experiencias locales muestran que esta condición no genera necesariamente inestabilidad, parálisis o ingobernabilidad. En el único Estado en el que el gobernador ha vetado el presupuesto aprobado por la mayoría del Congreso local ha sido Chihuahua en 1996, por lo cual se mantuvo en vigor el presupuesto del año anterior.

En relación a las estrategias implementadas en los gobiernos locales que han enfrentado gobiernos divididos, destacan dos pistas de acción: una pública, de trabajo político de difusión frente a los medios de comunicación; y otra interna, de carácter técnico legislativo (Aziz 2002). Es decir los gobernadores recurren al apoyo de la opinión pública para presionar al congreso local, pero también se han realizado reformas al interior de la cámara de diputados respectiva en aspectos procedimentales con la finalidad de agilizar la aprobación de las iniciativas.

Otro aspecto interesante es la tendencia al interior de los Estados en lo que respecta a la alternancia entre gobiernos divididos y gobiernos unificados, así como la concreción de reformas estructurales en los Estados llevadas a cabo por gobiernos unificados y no por gobiernos divididos (Aziz 2002).

En conclusión, la experiencia de gobiernos divididos en los estados ha generado cosas positivas para el desarrollo democrático de los mismos y no han derivado en crisis institucionales, al respecto algunos autores identifican las siguientes ventajas y desventajas en las experiencias locales de gobierno dividido en México.

### Cuadro 3

Ventajas y Desventajas de los gobiernos divididos en la experiencia de los Estados en México		
	Alonso Lujambio	Alberto Aziz Nassif
<b>Ventajas</b>	Los gobiernos divididos son más exigentes en términos de responsabilidad política.	Promueve el equilibrio de poderes a través del fortalecimiento de las facultades y capacidades del congreso.
	Reformas a las leyes orgánicas de los congresos para adecuarlas a la lógica de cuerpos plurales	Genera transformaciones en las leyes internas del poder legislativo, que posibilitan el desarrollo del pluralismo político.
	Modifica la vida parlamentaria en comisiones. Los partidos comparten responsabilidades.	La conformación de las comisiones corresponde a un esquema multipartista.
	Han obligado a los actores de la escena política a negociar, debatir, producir acercamientos y compartir el poder.	Un congreso plural genera imágenes diferentes en la opinión sobre el trabajo legislativo convirtiéndolo en un asunto de interés público.
		Apertura del congreso a los grupos sociales organizados.
		Propicia la fiscalización del gasto público.
<b>Desventajas</b>	Un gobierno dividido gana en representatividad y pierde en eficacia	Disminución de la productividad legislativa.
	La toma de grandes decisiones (sobre todo las iniciativas de reforma a los tributos) pasa por muchos filtros y se vuelve lenta.	Lentitud del procedimiento legislativo.
	La cercanía de elecciones locales desincentiva la cooperación.	En tiempos de campaña política, la cooperación entre poderes se limita y en su lugar surge la confrontación y el congelamiento de iniciativas.
		Incapacidad para realizar reformas estructurales.
		Dinámica de corto plazo.
		Probabilidad de parálisis derivada de la no aprobación del presupuestal o de un veto del ejecutivo.
<b>Fuente:</b> Elaboración propia con datos tomados de MARÍA AMPARO Casar e IGNACIO Narvan (Coord) <i>Gobernar sin mayoría</i> , México, TAURUS /CIDE 2002, pág. 457, ISBN 968-19-1087-7.		

Lujambio concluye que las experiencias regionales de gobiernos no han sido catastróficas, y en cierta medida han generado una mayor vinculación entre la sociedad y los poderes así como modificando los espacios de negociación, fortaleciendo al poder legislativo dándole mayor autonomía. Las razones, que de acuerdo a este autor explican el éxito de un gobierno dividido es el resultado del conjunto de decisiones y estrategias derivadas de la interacción de varios aspectos que se mencionan a continuación:

- Los arreglos constitucionales locales
- Las reformas a las leyes orgánicas de los congresos locales y al sistema de comisiones
- Los calendarios electorales
- El sistema de partidos
- Los intereses de los partidos políticos nacionales

- Los intereses de los poderes federales y
- La destreza, las habilidades, es decir la artesanía **política de los Actores**.<sup>16</sup>

Cada Constitución local contiene elementos que pueden propiciar o dificultar las relaciones entre los poderes en un marco de gobierno dividido; de igual manera los ordenamientos internos de los Congresos y los procedimientos que se derivan de estos pueden influir en la dinámica o postura que adopten los partidos políticos representados; la cercanía o lejanía de las elecciones son aspectos que incentivan o inhiben la cooperación; además la estrategia de los partidos depende de la pluralidad que exista, no es lo mismo una situación bipartidista a un escenario tripartidista o de amplia polarización; Por otro lado los Estados sufren la influencia de los poderes federales y de las dirigencias nacionales de los partidos.

Por otro lado, todos estos elementos son dinámicos y los actores están en la posibilidad de influir en ellos y/o modificarlos, por ejemplo en el caso de los congresos locales, han realizado reformas a sus leyes orgánicas internas, para adecuarlas a la nueva dinámica que se genera una mayor presencia de otros partidos. Así como También se transformó la relación entre poderes locales, gobernador – Congreso local, y ha cambiado la relación de los de los Estados con los poderes Federales.

### 1.3.2 Gobierno dividido Federal

A nivel federal la primer experiencia de gobierno dividido se presentó en la VLII legislatura, (1997 – 2000). Esta elección fue intermedia, es decir solo se eligió a diputados. En términos generales en 1997 el Gobierno dividido a nivel nacional (6 de julio) presenta los siguientes elementos:

1. Tres grupos parlamentarios grandes (PAN, PRI, PRD)
2. Dos partidos pequeños (PVEM y PT)
3. Cámara de diputados sin mayoría absoluta
4. Cámara de senadores sin mayoría calificada
5. Gobierno electo en el DF

En el 2000 la elección fue concurrente ya que se eligió presidente, diputados y senadores, los resultados fueron la alternancia en el ejecutivo (un presidente del Partido Acción Nacional) y un Congreso dividido en ambas Cámaras. La LVIII legislatura de la Cámara de Diputados quedó conformada de la siguiente manera:

---

<sup>16</sup> LUJAMBIO Alonso, “ Gobiernos divididos en once Estados de la Federación Mexicana, 1989 – 1997” Pág. 324. En CASAR Amparo y Marván Ignacio (coord.). **Gobernar sin Mayoría, México 1867 – 1997**, México, . Taurus, CIDE, 2002, Pág. 457, ISBN 968-19-1087-7.

#### **Cuadro 4**

<b>Composición LVIII Legislatura</b>			
<b>Cámara de Diputados</b>			
<b>PARTIDO</b>	<b>MAYORÍA</b>	<b>PLURINOMINALES</b>	<b>TOTAL</b>
P R I	132	77	209
P A N	136	71	207
P R D	24	28	52
P V E M	06	10	16
CONVERGENCIA	00	01	01
P T	02	06	08
<b>TOTAL</b>	<b>300</b>	<b>193</b>	<b>493</b>
<b>Fuente:</b> Elaboración propia con base en información de la página de la Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión, hay que sumar 2 dip independientes (renunciaron a su fracción) 2 del PAS y 3 del PSN para un total de 500 diputados <a href="http://www.cddhcu.gob.mx">http://www.cddhcu.gob.mx</a>			

En relación al Senado de la República los resultados favorecieron al PRI, aunque perdió la mayoría absoluta se mantuvo como primera minoría con 60 escaños, como se muestra en el siguiente cuadro.

#### **Cuadro 5**

<b>Cámara de Senadores</b>			
<b>Resultados electorales 2000</b>			
<b>PARTIDO</b>	<b>MAYORÍA</b>	<b>PLURINOMINALES</b>	<b>TOTAL</b>
P R I	47	13	60
Alianza por el Cambio (PAN, PVEM)	38	13	51
Alianza por México (PRD, PT, PAS, PSN)	11	6	17
<b>TOTAL</b>	<b>96</b>	<b>32</b>	<b>128</b>
<b>Fuente:</b> Elaboración propia con base en la información del IFE <a href="http://www.ife.gob.mx">http://www.ife.gob.mx</a>			

En los comicios de 2003, una elección intermedia, ya sin el arrastre de la elección presidencial, la conformación de la Cámara de Diputados fue la siguiente:

#### **Cuadro 6**

<b>Composición LIX Legislatura</b>			
<b>Cámara de Diputados</b>			
<b>PARTIDO</b>	<b>MAYORÍA</b>	<b>PLURINOMINALES</b>	<b>TOTAL</b>
P R I	162	62	224
P A N	83	70	153
P R D	55	40	95
P V E M	0	17	17
CONVERGENCIA	0	05	05
P T	0	06	06
<b>TOTAL</b>	<b>300</b>	<b>200</b>	<b>500</b>
<b>Fuente:</b> Elaboración propia con base en información de la página de la Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión, con fecha de actualización del 6 de septiembre de 2003. <a href="http://www.cddhcu.gob.mx">http://www.cddhcu.gob.mx</a>			

Como puede observarse en los cuadros 4, 5 y 6, en la LVIII legislatura (2000 – 2003) el PRI y el PAN obtuvieron prácticamente el mismo número de curules, 209 y 207 respectivamente, y el PRD obtuvo 52 escaños. En la LIX legislatura hubo pequeños cambios en el número de escaños por partido, sin embargo el PRI sigue siendo primera minoría seguido por el PAN y en tercer lugar está el PRD.

En conclusión la primera minoría tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado durante la LIX fue el PRI, mientras que la presidencia de la República a cargo de Vicente Fox le correspondió al PAN<sup>17</sup>. Es decir el Presidente no contaba con mayoría en ninguna de las Cámaras.

La incapacidad o la dificultad para negociar y llegar a acuerdos derivan en decisiones malas, apresuradas o unilaterales, y pueden colocar efectivamente a las instituciones en un peligro real de parálisis o de enfrentamiento constante. El liderazgo es en este sentido fundamental para la formación de alianzas y coaliciones entre los distintos partidos y grupos parlamentarios, ya sean estas provisionales, alrededor de un tema específico, o más aún coaliciones de gobierno con una naturaleza más amplia y duradera.

Durante el gobierno de Vicente Fox, la condición de no contar con mayoría en el Congreso generó en distintas ocasiones situaciones de estrés y tensión, por ejemplo durante la LVIII legislatura, se presentó una incapacidad para formar acuerdos y la aprobación del presupuesto en tiempo, esta fue retrasada hasta los últimos minutos del 31 de diciembre 2002, lo cual trajo consigo incertidumbre e inestabilidad.

Otros proyectos y reformas presentadas por el ejecutivo ante el Congreso han sido rechazadas, tal es el caso de la reforma fiscal, eléctrica y la laboral, en general todas aquellas reformas que el ejecutivo denominó estructurales, con lo cual el gobierno no tuvo la capacidad para llevar a cabo su programa.

Adicional a la falta de apoyo en el Congreso, Vicente Fox tuvo que enfrentar una serie de conflictos sociales que el no tuvo la capacidad de solucionar como el caso del Aeropuerto, las protestas de los ejidatarios de Salvador Atenco. Y al final de sexenio el conflicto en Oaxaca. La credibilidad del gobierno se vio sumamente afectada porque fue incapaz de dar soluciones oportunas a los problemas sociales.

En conclusión Vicente Fox, aun en mayor proporción que Ernesto Zedillo, careció de los mecanismos con los que contaban los presidentes pristas en el sistema de partido hegemónico. Por tal motivo y ante la falta de operadores políticos al interior de las Cámaras, Vicente Fox utilizó la estrategia de Salir al Público, sin embargo esta fue muy poco benéfica, como lo muestran los casos de “la reforma fiscal” “el viaje del presidente a Estados Unidos que negó el Senado”, el “Proyecto del Aeropuerto Internacional en Texcoco”. En todos estos ejemplos el Presidente salió derrotado frente a la decisión de la Cámara de Diputados y/o Senadores respectivamente.

En conclusión el gobierno dividido se presenta en nuestro país como un reto que obliga a la reflexión sobre la relación entre el ejecutivo y el legislativo, pero también plantea la necesidad de buscar nuevas formas de hacer política y una nueva dinámica al interior de los órganos de

---

<sup>17</sup> La identificación de Vicente Fox como panista o su alineación a las posturas y estrategias de su partido, es otro tema de relevancia, para cuestiones metodológicas se considera que la presidencia le correspondió al PAN ya que este partido fue el que lo postuló.

gobierno, particularmente de los congresos en donde convergen distintos intereses y posturas frente a los problemas nacionales.

Para tal efecto es necesario considerar la transformación que el sistema político ha sufrido en las últimas décadas, la alternancia y la división de las fuerzas políticas y sociales que actualmente se presentan, más que el equilibrio y la cooperación entre los poderes y los diferentes ordenes de gobierno ha generado una serie de conflictos entre el legislativo y el ejecutivo, así como entre los gobiernos federal y estatal.

#### **1.4 La Cámara de Diputados frente al reto de conformar mayorías multipartidista**

Lujambio en su estudio sobre México durante la LVII legislatura (1997-2000), analiza el comportamiento de los partidos en la misma, para identificar coaliciones, en general encuentra que el partido que más colaboró con el PRI es el PAN.

Por tal motivo, este autor concluye que **la gobernabilidad del país depende en realidad del comportamiento de los tres partidos más grandes, el PRI, el PRD y el PAN**, y que en la mencionada legislatura la cooperación de este último con el gobierno permitió al PRD mantener una postura de oposición sin provocar parálisis institucional.

Derivado de lo anterior podemos observar que las estrategias de los distintos actores; partidos políticos (representados en los grupos parlamentarios), legisladores, ejecutivo, grupos de interés y de presión<sup>18</sup> serán distintas en función de las motivaciones (costo - beneficio) que tengan para cooperar o no con el gobierno.

En general los gobiernos divididos en México, no han generado parálisis institucional o ingobernabilidad, pero hay que considerar los factores que pueden incentivar o perjudicar la participación de los partidos de oposición con el gobierno como son: la disciplina parlamentaria, la polarización de los partidos, la cercanía de nuevas elecciones y la existencia de la no reelección inmediata de los legisladores.

El dilema en este sentido es ¿cómo actuar para no pagar el precio político de los errores del ejecutivo y no ser visto por la opinión pública como un elemento negativo o que obstaculiza la labor de gobierno?

En el caso de la dinámica de negociación y conformación de acuerdos para generar mayorías en la Cámara de Diputados, los retos para la conformación de mayorías multipartidista también debe considerar la composición de la Cámara de Senadores, con el fin de evaluar el respaldo o rechazo de esta en relación a las decisiones tomadas en temas legislativos.

Otro aspecto importante es el hecho de que la Cámara de Diputados se renueva cada tres años por lo que el periodo presidencial abarca dos legislaturas. Considerando el fenómeno de arrastre de las elecciones presidenciales existen mayores posibilidades de que su partido quede mejor posicionado

---

<sup>18</sup> Para fines del presente trabajo se omitirá el análisis del impacto de los grupos de interés y/o de presión en los procesos de negociación a fin de centrar el análisis en la dinámica interna de la Cámara de Diputados. Sin embargo se considera a los partidos político debido a la influencia de las dirigencias nacionales de estos sobre el comportamiento de los grupos parlamentarios.

en las elecciones concurrentes que en las intermedias, este posicionamiento también impacta en la situación del resto de los partidos.

La conformación de la LIX legislatura de la Cámara de Diputados (2003 – 2006), que constituye el ámbito de estudio del presente trabajo, muestra dos fuerzas más o menos con la misma representación el PRI y el PAN con 224 y 153 escaños respectivamente, y una tercera fuerza el PRD, con 95 votos y la capacidad de inclinar la balanza siempre que el PRI y el PAN no lleguen a un acuerdo, la unión de cualquiera de estos con el PRD logra una mayoría absoluta y la alianza entre estos dos (PAN-PRI) logra la mayoría calificada.

Lo anterior obliga a los partidos a establecer estrategias de negociación que les permita la conformación de acuerdos y en última instancia dictaminar, rechazar y /o aprobar las iniciativas de leyes que se presenten así como el presupuesto de egresos anual. Este proceso está influenciado por las expectativas e intereses de cada uno de estos respecto a los beneficios o falta de estos al establecer alianzas con el partido de presidente.

A continuación se presenta un breve marco conceptual respecto a lo que implica un proceso de negociación a fin de visualizar la importancia de establecer una estrategia a partir de las circunstancias internas y externas, es decir el ambiente y los intereses propios.

#### 1.4.1 Negociación y negociación política

Existen diferentes conceptos de negociación, para efectos del presente trabajo la entenderemos como un medio para lograr la cooperación entre diferentes actores, que se distingue por tres rasgos fundamentales:

- 1.- Interdependencia
- 2.- Conflicto de intereses
- 3.- Posibilidad de acuerdos<sup>19</sup>

Es decir, la negociación implica la existencia de intereses y posturas contrarias. En términos generales es un procedimiento de regateo consensual, en el que las partes intentan llegar a un acuerdo sobre una cuestión en disputa o potencialmente conflictiva. El punto crucial es conseguir una ventaja o beneficio, Es decir es un proceso que concluye con un acuerdo u objetivo final, aunque es probable que existan acuerdos intermedios así como temas o subtemas de mayor o menor nivel de complejidad o conflicto.

Es importante considerar que las condiciones del ambiente son cambiantes al igual que las características, fortaleza e influencia de la otra parte Estos factores impactan en las posturas de los distintos actores así como en sus estrategias y son determinantes para preparar cada negociación, conocer al opositor y al ambiente que lo rodea aumenta las posibilidades de éxito.

---

<sup>19</sup> Existen diferentes modelos de negociación, desde el punto de vista de la política el concepto de negociación esta vinculado al de democracia y justicia, para mayor detalle consultar JUAN RAMÓN de Páramo Argüelles, **Democracia, Preferencias y negociación**, Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho. núm. 2- 1999 I. S. S. N.: 1138-9877 Fecha de publicación: marzo de 1999 <http://www.uv.es/CEFD/2/paramo.html>

Por tal motivo, la negociación no es un simple procedimiento intuitivo, existen diferentes metodologías de negociación, así como teorías del regateo para el desarrollo de estrategias que se practican para perfeccionar las habilidades del negociador.

En términos generales se pueden distinguir dos maneras de afrontar la negociación; a partir de posiciones o a partir de los intereses. En este sentido la metodología Harvard<sup>20</sup> plantea las ventajas de la negociación por intereses en contraposición a la tradicional o por posiciones, bajo tres criterios básicos de evaluación:

- a) Producir un acuerdo sabio. Es decir que proporcione ventajas o beneficios a las partes involucrada, y que sea de largo alcance más que al corto plazo.
- b) Eficacia. En términos de tiempo.
- c) Mantener la calidad en la relación entre las partes. Las relaciones deben ser tratadas con importancia estratégica sobre todo en términos de confianza hacia el otro.

Respecto a los negociadores, básicamente se distinguen dos tipos de personalidades que pueden caracterizar a un negociador:

1. Negociador suave: en sus acciones, buscará que prevalezca la situación a futuro. Preferirá alcanzar un acuerdo, evitando el conflicto y privilegiará la relación, por sobre sus intereses inmediatos.
2. Negociador duro: concebirá cada situación como un enfrentamiento. Privilegiará sus intereses inmediatos a la relación interpersonal, convencido de que el triunfo acompañará a quien asuma situaciones extremas. Ante el triunfo o fracaso de la negociación, juzgará severamente su propio accionar.

Cabe mencionar que no todas las negociaciones son iguales, además del factor psicológico de los actores otros aspectos que afectan la naturaleza de esta son el tiempo disponible y el nivel de polarización o complejidad del tema.

El tiempo en la negociación tiene un doble valor, económico y también estratégico. Conforme transcurre el tiempo se modifican las circunstancias, pocas veces se puede negociar al margen del tiempo.

Además una negociación puede darse en condiciones favorables o no, es probable que la situación en la cual se encuentran los actores constituya un estado de crisis, o bien que una situación de negociación cotidiana o normal en determinado momento se transforme en una situación de crisis en la medida en que los objetivos no sean alcanzados en los tiempos y/o condiciones planeadas.

Un estado de Crisis es una situación que se caracteriza por:

- La imposibilidad de enfrentar la situación con métodos normales.
- La probabilidad de arribar a resultados extremadamente positivos o negativos.
- El empleo de recursos significativos.

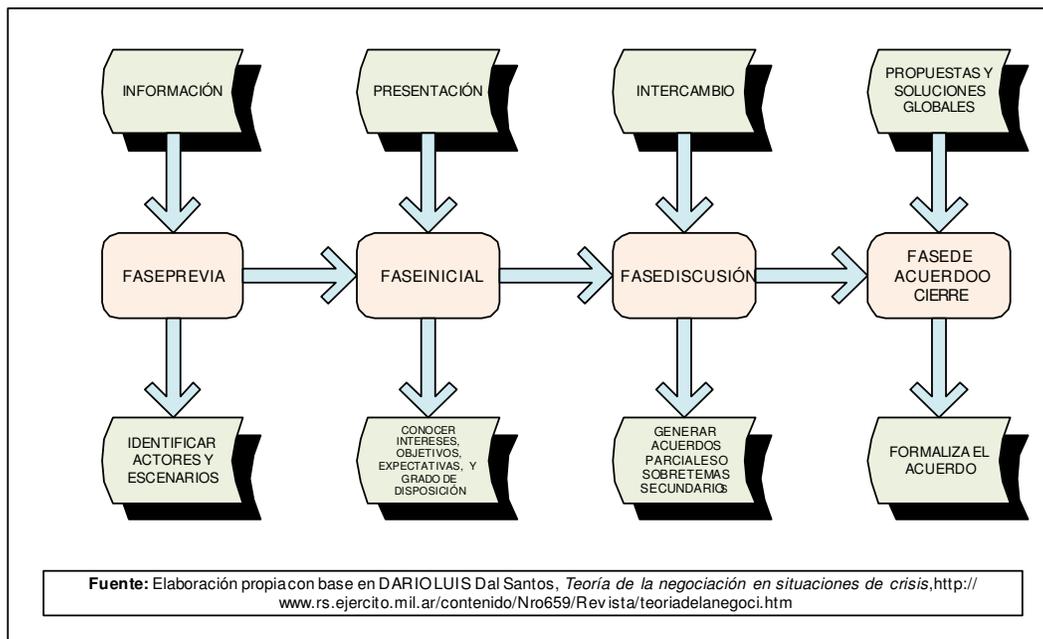
---

<sup>20</sup> La metodología Harvard se refiere a teorías y recomendaciones de varios autores vinculados a la Universidad de Harvard, para conocer más acerca de este método ver: JOSE IGNACIO Tobón L, **Método Harvard de negociación, cómo negociar con inteligencia**, [www.joseitobon.com](http://www.joseitobon.com)

- El alto nivel de responsabilidad en su resolución.
- La existencia de riesgo, incertidumbre, desorganización, trastornos, más otros factores imponderables.
- Imprevista o repentina
- Exige respuesta rápida.
- Continuidad de las actividades normales no afectadas.

El proceso de negociación, en términos prácticos, se divide en cuatro fases, los actores interactúan de diferente manera en cada una las etapas con el fin de concluir con un acuerdo.

### ***Esquema 1 Fases del proceso de negociación***



Como puede observarse cada fase requiere de insumos y genera productos o resultados concretos que sirven a su vez para potenciar los resultados de las etapas siguientes. Al finalizar el objetivo es conformar un acuerdo y formalizarlo para garantizar su cumplimiento.

Es necesario considerar que los acuerdos parciales poseen, técnicamente, el carácter de preacuerdos o acuerdos provisionales, están por lo tanto supeditados al acuerdo final, y es probable que al concluir el proceso alguno de estos preacuerdos sea utilizado como moneda de cambio durante el intercambio y acuerdo final en torno al tema o temas fundamentales.

Existen tácticas para afrontar una negociación, básicamente se dividen en obstructivas, ofensivas y engañosas.

La negociación implica un proceso de comunicación, pero su fortaleza no radica en la validez de los argumentos sino en recursos objetivos expresados en amenazas o promesas, o más bien en la viabilidad o probabilidad de que estas se materialicen.

Por otra parte la política implica un discurso y acción racional que se apoya en procesos de negociación, esta acción racional o estratégica está orientada a fines específicos, es decir pretende resultados dentro de un marco regulado que encuadra la formación de la voluntad política. En este sentido un Estado democrático de derecho es resultado de procesos sostenidos y productivos de negociación política, de la búsqueda y la obtención de consensos.<sup>21</sup>

Es decir, la **negociación política** tiene sus particularidades respecto a otros procesos de negociación. En primer término hay que considerar el marco normativo en el cual se desarrolla, así como el alcance e impacto de los resultados de la negociación en términos de conflicto<sup>22</sup> y violencia política.

Por ejemplo, las decisiones de los diputados son políticas no solo en el sentido de que impactan directamente en el marco normativo federal, en el diseño de políticas públicas y en el uso de los recursos públicos, son políticas en el sentido de que benefician o perjudican sus aspiraciones y la de sus respectivos partidos respecto a la obtención de puestos de elección popular, es decir los posiciona frente al electorado y la opinión pública.

En conclusión las negociaciones al interior de los órganos de gobierno y en particular en la Cámara de Diputados están condicionadas por:

- Las reglas del juego.
- Los incentivos de los partidos como los puestos, las políticas y los votos.
- Y la necesidad de los presidentes de una mayoría en el legislativo<sup>23</sup>

#### 1.4.2 Mayorías legislativas

En general el término más utilizado para describir la cooperación entre diferentes fuerzas es el de **coalición política** que se refiere al pacto entre dos o más partidos políticos, normalmente de ideas afines, para gobernar un país, una región u otra entidad administrativa.

Las coaliciones pueden formarse antes o después de las elecciones. Cuando esta se refleja en la formación del gobierno, es decir en el nombramiento de secretarios de estado pertenecientes a los partidos involucrados, entonces se trata de un gobierno de coalición. Este tipo de coaliciones es más común en sistemas parlamentarios que presidenciales.

En México nunca se ha dado una coalición de dicha naturaleza, aunque son comunes las alianzas o coaliciones de tipo electoral, estas no garantizan que se compartan responsabilidades de gobierno o que en las cámaras legislativas siempre voten en el mismo sentido.

---

<sup>21</sup> Aníbal Fernández, Política, Poder y Negociación, Periódico del Movimiento de la juventud peronista de parano, <http://www.lavozdelajp.com/v3/nota.php?id=69>

<sup>22</sup> El conflicto político se entiende como la divergencia de intereses que en términos de poder genera confrontación ente las partes (fracciones, grupos, partidos, pueblos, Estados o civilizaciones) que se conducen hacia la imposición de la voluntad propia sobre el contrario. VICTOR M. Mijares **Conflicto, negociación y violencia política**, Sábado, 14 de diciembre de 2002 <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/1245786.asp>

<sup>23</sup> Para aunar sobre este tema consultar el texto DAVID Altman, Las políticas de formación de coaliciones y su sobrevivencia en democracias presidenciales multipartidistas: El caso de Uruguay (1989 – 1999), Colección De Reseñas, Instituto Internacional de Gobernabilidad, <http://www.iigov.org/resenas/tema1/resena0115.htm>

En los sistemas presidenciales las coaliciones, o alianzas entre partidos, se expresan básicamente en las Cámaras legislativas, el partido del presidente busca el apoyo de otras fuerzas con el fin de obtener el número de votos suficientes para apoyar las propuestas y programa de gobierno del ejecutivo (siempre y cuando no existan conflictos entre el Presidente y su partido).

La dinámica de los órganos legislativos es deliberativa por su naturaleza representativa. Es decir la representación de la pluralidad y su legitimidad se expresa fundamentalmente en las Cámaras, por tanto estas tienden a ser plurales, de aquí su importancia para la construcción de acuerdos, programas, proyectos y leyes nacionales al suponer que se encuentran representados la mayor cantidad de intereses y posturas respecto a un tema.

En el caso mexicano, las normas internas, es decir el *La ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* y el *Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* describen el procedimiento de discusión y aprobación de las leyes ordinarias, reformas a las leyes federales, reformas constitucionales y otros procedimientos especiales como el presupuesto de egresos. También establecen la mecánica de discusión en el pleno y de votación, así como el tipo de mayoría necesaria para la aprobación o rechazo de cada asunto.

En términos generales la Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos menciona los siguientes tres tipos de mayorías:

- Mayoría relativa.- el mayor número de votos
- Mayoría absoluta.- 50% más uno de los votos
- Mayoría calificada.- tres cuartas partes de los votos

La misma Ley menciona los casos en que se aplica cada una de ellas para la toma de decisiones tanto en el pleno como en comisiones.

En un escenario de gobierno dividido y con una Cámara de Diputados con las características de la LIX es necesario que los grupos parlamentarios lleguen a acuerdos, ya que tanto para conformar una mayoría calificada (2/3 partes equivalente a 333 votos) como una mayoría absoluta (50%+1) se requiere de la conjunción de dos o más partidos. Cabe señalar que para la aprobación de un decreto de ley se requiere de la mayoría absoluta, para superar un veto presidencial se necesita de una mayoría calificada, así como para reformas constitucionales.

En el 2003, algunos estudios como los de Luisa Béjar muestran que en la Cámara de Diputados las posibles coaliciones para cada tipo de mayoría eran las siguientes:

## Cuadro 6

COALICIONES PARA CONFORMAR MAYORÍAS EN LA LIX LEGISLATURA		
CÁMARA DE DIPUTADOS	TIPO DE COALICIÓN	GRUPOS PARLAMENTARIOS/PARTIDOS
Bloque con el PAN (en apoyo al gobierno)	Unanimidad = 500 escaños	PAN+ PRI+PRD+PVEM+PT+Convergencia 153 + 224 + 95 + 17 + 6 + 5 = 500
Bloque con el PAN (en apoyo al gobierno)	De mayoría calificada = 334 escaños	PAN+ PRI 153 + 224 = 377
	X Esta coalición no logra la mayoría calificada	PAN+PRD+PVEM+PT+Convergencia 153 + 95 + 17 + 6 + 5 = 276
Bloque de oposición (contra el gobierno)	De mayoría calificada = 334 escaños	PRI+PRD+PVEM 224 + 95 + 17 = 336
	X Esta coalición no logra la mayoría calificada	PRI+PRD 224 + 95 = 319
	X Esta coalición no logra la mayoría calificada	PRI+PRD+PT+Convergencia 224 + 95 + 6 + 5 = 330
Bloque con el PAN (en apoyo al gobierno)	De mayoría absoluta = 251 escaños	PAN+ PRI 153 + 224 = 377
		PAN+PRD+PVEM 153 + 95 + 17 = 265
		PAN+PRD+PT 153 + 95 + 6 = 254
		PAN+PRD+Convergencia 153 + 95 + 5 = 253
	X Esta coalición no logra la mayoría absoluta	PAN+PRD 153 + 95 = 248
Bloque de oposición (contra el gobierno)	De mayoría absoluta = 251 escaños	PRI+PRD 224 + 95 = 319
		PRI+PVEM+PT+Convergencia 224+ 17 + 6 + 5 = 252
	X Esta coalición no logra la mayoría absoluta	PRD+PVEM+PT+Convergencia 95 + 17 + 6 + 5 = 123
<b>Fuente:</b> LUISA Bejar Algazi , <i>Cambio institucional: el Congreso mexicano después de la alternancia</i> , VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración democrática y Buen Gobierno Tabla elaborada por la autora con datos del IFE al inicio de la LIX Legislatura.		

En este sentido la gobernabilidad<sup>24</sup> del país depende en realidad del comportamiento de los tres partidos más grandes, PRI, PAN y PRD. Ya que como se puede observar en la tabla la base de toda alianza ganadora son el PRI o el PAN y el PRD como complemento de cualquier alianza excepto cuando esta es entre PRI y PAN. Hay que considerar que algunas de estas alianzas o coaliciones fueron más probables que otras sobre todo si consideramos las variables anteriormente mencionadas.

<sup>24</sup> Existen deferentes conceptos de gobernabilidad, para autores como Manuel Alcántara, Dror, y Angel Fisflisch, la gobernabilidad está relacionada con la capacidad de la maquinaria gubernamental es decir de las autoridades políticas y de la burocracia para responder producir y ejecutar las decisiones políticas con las que se pretende hacer frente a las demandas sociales. Otras definiciones más amplias como la de Joan Prats estima que la gobernabilidad es un atributo de los gobiernos y de las sociedades por lo cual implica estabilidad política, condiciones para la toma de decisiones, la existencia de instituciones y capacidades para reconocer problemas y hacerles frente. Mientras que para Coppedge la gobernabilidad existe en la medida en que los actores políticos estratégicos logran acuerdos estables y mutuamente aceptables.

La naturaleza de estos acuerdos entre partidos o grupos parlamentarios es de diferentes duraciones e impactos, pueden responder a programas de gobierno comunes conformándose en una coalición larga y estable o bien tratarse de alianzas temporales alrededor de un tema o una coyuntura.

David Altman en su libro *Las políticas de formación de coaliciones y su sobrevivencia en democracias presidenciales multipartidistas: El caso de Uruguay (1989 – 1999)*, plantea que la motivación de los partidos para formar coaliciones y apoyar al presidente es un aspecto fundamental para superar los problemas que pudieran derivar de una situación de gobierno dividido.

Este autor ubica cinco variables independientes para explicar la propensión a formar y mantener coaliciones presidenciales. Las cinco variables se sustentan en las siguientes hipótesis:

1. Cuanto menor sea la distancia ideológica percibida entre la fracción del presidente y otra fracción dada, mayor será la probabilidad de que esta fracción forme parte de la coalición ejecutiva.
2. Cuanto más justo sea el acuerdo –referido al reparto de cargos en función del apoyo que cada fracción tiene en el parlamento- para una fracción dada, mayores serán las probabilidades de que esta fracción permanezca en la coalición ejecutiva.
3. A medida que el mandato presidencial transcurre, las probabilidades de que una fracción dada permanezca miembro de la coalición se van reduciendo.
4. Cuanto mayor sea los niveles de popularidad presidencial, mayores serán las probabilidades de que una fracción dada permanezca en la coalición.
5. La pertenencia de una fracción dada al partido del presidente aumenta las probabilidades de que ésta forme parte de la coalición de gobierno –esta variable dicotómica adquiere significación para el caso específico de Uruguay en que las unidades últimas de decisión política son las fracciones intrapartidarias.

El grado de polarización alrededor de una iniciativa la elección del tiempo oportuno para presentarla, el impacto esperado en la opinión pública, son factores que motivan o desaniman la cooperación. Por ejemplo, es más probable lograr la aprobación de iniciativas controvertidas y/o realizar reformas estructurales al principio de la legislatura.

La tendencia es la conformación de gobiernos divididos y en la medida en que los gobiernos unificados representan más bien la excepción, la construcción de mayorías legislativas requieren por lo menos de conjunción de dos partidos, en conclusión en el contexto actual son fundamentales los procesos de negociación entre los partidos representados en el congreso para la atención de cada tema, iniciativa, y propuesta (provenga del presidente o de otra instancia).

En este sentido los diputados, en el caso del presente estudio, se ven influenciados en su comportamiento tanto por el marco legal como por las relaciones y vínculos que establecen con otros actores políticos como se verá a continuación.

### 1.4.3 Cámara de Diputados y actores políticos relacionados

Los acuerdos legislativos así como las alianzas y colaciones se traducen principalmente en proyectos de decretos aprobados, es decir en la formulación de leyes.

En el presente trabajo se identifican los siguientes actores políticos al interior de la Cámara de Diputados:

1. Diputados (individualmente)
2. Diputados (en conjunto)
3. Grupos parlamentarios
4. Líderes o coordinadores parlamentarios
5. Comisiones

Asimismo se reconoce la existencia de actores externos que participan de manera formal en el proceso legislativo, es decir, intervienen conforme atribuciones legalmente establecidas, estos actores son:

1. Poder Ejecutivo
2. Congresos locales
3. Cámara de Senadores

También hay actores externos que influyen en el proceso legislativo de manera informal, como es el caso de los siguientes ejemplos:

1. Partidos políticos (dirigencias nacionales)
2. Gobernadores
3. Líderes Políticos
4. ONG's
5. Medios de Comunicación

## **Diputados**

La Cámara de Diputados se conforma de 500 diputados electos con base en un sistema mixto, 300 diputados son electos por mayoría simple en 300 distritos electorales, y 200 de representación proporcional. Estos diputados son postulados por un partido político ya que la legislación electoral no establece mecanismos para candidaturas independientes. La adhesión o vínculo entre el diputado electo y el partido que lo postuló es asociativa mas no jurídica, es decir el diputado puede abandonar el partido que lo postuló y conservar su escaño.

Los diputados federales como individuos dependen de los partidos políticos para estructurar sus carreras políticas, asimismo mantienen en la mayoría de los casos vínculos con las dirigencias o grupos locales del Estado del cual provienen, empero, el vínculo con el electorado es difuso y hay una carencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas hacia los ciudadanos.

Un factor importante que limita el actuar de los diputados es la disciplina partidaria, la cual impacta en el grado de cohesión interna de los grupos parlamentarios. La disciplina partidaria se refiere al hecho de que los diputados pertenecientes a determinado partido político voten en el mismo sentido (ya que existe un acuerdo previo al respecto) en especial en temas de gran interés o alto grado de polarización. La disciplina de los diputados puede darse por diversas causas, Luisa Bejar distingue entre la autodisciplina --referida a la que los integrantes de una bancada se imponen a sí mismos-- y la heterodisciplina --impuesta desde afuera por la dirigencia partidista.

En conjunto, es decir conformados en el pleno, los diputados controlan el proceso legislativo en el sentido de que la aprobación o rechazo de los proyectos de ley dependen del voto mayoritario de la asamblea, de igual manera la conformación de las comisiones y de la mesa directiva se someten a la

aprobación del pleno. Individualmente los diputados tienen la facultad de presentar iniciativas de ley ante la mesa directiva para que esta la canalice a la comisión correspondiente para su dictaminación.

La Cámara de Diputados como institución interactúa con los gobiernos locales, el Senado y el poder Ejecutivo.

### **Grupos parlamentarios**

Los grupos parlamentarios expresan idealmente la pluralidad ideológica de la Cámara de Diputados, se conforman en función de los partidos políticos con representación en la misma, siendo requisito un mínimo de 5 integrantes. Cabe destacar que un mismo partido no puede contar con dos grupos parlamentarios, tampoco es posible la conformación de grupos mixtos o independientes y aunque se reconoce la existencia de diputados independientes estos se encuentran en un estado de indefensión ya que no tienen representación en la Junta de Coordinación Política.

El número de integrantes por grupo parlamentario puede sufrir modificaciones a lo largo de la legislatura, ya que los diputados puede abandonar su partido de origen y adherirse a otro o bien declararse independientes, estos movimientos internos pueden afectar la posición o fuerza de un partido en beneficio de otro.

Otra característica de los grupos parlamentarios es que su tamaño determina el grado de complejidad en su composición y organización interna, no necesariamente se trata de grupos homogéneos ya que pueden existir corrientes internas con posturas más o menos opuestas en determinados temas. Además del líder o coordinador parlamentario, al interior de cada grupo pueden existir coordinadores por sector (como en el caso del PRI), coordinadores por entidad de origen de los diputados, y/o líderes de corrientes internas.

Otro aspecto importante es que los grupos parlamentarios se rigen internamente por sus propias normas. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 14 establece que la integración de estos tendrá que realizarse a más tardar el 28 de agosto del año de la elección. Además los diputados deben presentar un Acta constitutiva así como las normas para su funcionamiento interno, el artículo 26 de la misma Ley Orgánica señala que dichas normas deben ser acordes a las disposiciones establecidas en los Estatutos del partido correspondiente.

### **Líderes o coordinadores parlamentarios**

Para que un partido político con representación en el Congreso o en alguna de sus Cámaras se constituya en grupo parlamentario debe de elegir de entre sus miembros un coordinador, los mecanismos y requisitos para realizar dicha elección son facultad de los propios partidos en función de su reglamentación interna.

Los coordinadores parlamentarios constituyen el vínculo entre las dirigencias nacionales de los respectivos partidos con sus diputados electos, además la Ley Orgánica les otorga diferentes facultades tanto administrativas como procedimentales a través de los distintos órganos internos en los cuales participa como son la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos legislativos. Los coordinadores pueden promover y presentar puntos de acuerdos ante el pleno.

## Comisiones

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece los requisitos, características y tipos de comisiones existentes tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, en términos generales estas se conforman hasta por 30 miembros y tienen como función principal la dictaminación de los proyectos de ley o reformas de ley tomando sus decisiones por el voto de la mayoría de sus miembros.

Los coordinadores parlamentarios proponen la conformación de las distintas comisiones y el pleno vota su aprobación, un principio fundamental para realizar tal actividad es la proporcionalidad, es decir la representación de las distintas fuerzas políticas en función del número de diputados o senadores que poseen.

Es decir los partidos políticos con mayor número de escaños tienen mayor representación en las comisiones así como más posibilidades de obtener las presidencias de las mismas y en particular de aquellas que consideran más importantes o estratégicas.

Además de las comisiones ordinarias que se enlistan en la Ley Orgánica, se pueden formar comisiones especiales, e investigadoras. También pueden trabajar en conjunto con otras comisiones, así como solicitar la comparecencia de funcionarios del ejecutivo. Al interior de cada comisión pueden formarse subcomisiones con el fin de distribuir de mejor manera las cargas de trabajo.

## Actores externos a la Cámara de Diputados

El poder legislativo forma parte de un conjunto de instituciones enmarcadas dentro de los poderes formales del Estado, constituye un engranaje del gobierno, al igual que el Poder Ejecutivo y el Poder judicial. El papel, ámbito de competencia y responsabilidades de cada una de estas instancias se establece en un amplio marco legal que comienza con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, existen otros poderes que se ubican por fuera del gobierno y que conforman lo que se ha denominado sociedad civil<sup>25</sup> o grupos de poder, los cuales ejercen influencia sobre los poderes formales utilizando diferentes medios de presión o de chantaje con el fin de influir en las decisiones gubernamentales en beneficio de sus intereses particulares.

En este sentido, los actores externos a la Cámara de Diputados, que intervienen o influyen en la discusión y negociación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos son de muy diversa naturaleza, estructura, comportamiento y fortaleza. En el marco del proceso legislativo federal, se da una coexistencia e intercomunicación entre poderes formales y reales, es decir, la Cámara de Diputados interactúa con los siguientes actores:

---

<sup>25</sup> “La Sociedad civil es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos. Los sujetos de estos conflictos, precisamente en contrapuesta al Estado, son las clases sociales, o más ampliamente los grupos, los movimientos, las asociaciones, las organizaciones que las representan o que se declaran sus representantes; al lado de las organizaciones de clase, los grupos de interés, las asociaciones de diverso tipo con fines sociales e indirectamente políticos, los movimientos de emancipación de grupos étnicos, de defensa de derechos civiles, de liberación de la mujer, los movimientos juveniles, etcétera ”,  
BOBBIO Norberto, **Estado, Gobierno y Sociedad**, México, fondo de Cultura Económica, 1999, Pág. 43.

## **1.- Instancias gubernamentales**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establecen el papel del Poder Ejecutivo, el Senado y las legislaturas locales en el proceso legislativo federal, por lo tanto la relación entre estos actores se da desde una perspectiva institucional y formal.

Se trata de actores complejos, por ejemplo, el Ejecutivo no es unipersonal, es decir no se refiere únicamente al Presidente de la República sino también a los Secretarios de Estado y demás funcionarios designados directamente por este. Respecto al Senado y los Congresos locales, resalta la pluralidad de su composición interna así como la heterogeneidad entre ellas.

El nivel de conflicto entre estos actores con la Cámara de Diputados depende de la semejanza en su composición en términos de la representación política, así como las coincidencias o discrepancias entre agendas legislativas y temáticas, así como la confluencia de intereses locales o regionales y el grado de organización y comunicación que se establezca entre ellos.

## **2.- Grupos reales de poder**

Estos grupos influyen mediante acciones de presión social que abarcan un gran abanico de posibilidades dependiendo del tipo de organización de que se trate, las estrategias de estos actores pueden ir desde actos violentos o contra el Estado, pasando por medidas pacíficas de presión como manifestaciones y marchas, hasta peticiones formales presentadas ya sea al ejecutivo federal o a alguna de las Cámaras del Congreso. En este sentido se puede hablar de grupos de presión y grupos de interés.

En términos institucionales, la participación formal de la sociedad civil en el proceso legislativo esta poco regulada, generalmente las organizaciones presentan sus propuestas mediante la intermediación de un diputado, senador o grupo parlamentario que la ostenta como suya, es decir buscan establecer una relación directa con los legisladores; otro medio de acercamiento es el cabildeo mediante reuniones con las comisiones que dictaminan una iniciativa en particular; y también pueden buscar participar directamente como legisladores mediante la afiliación y postulación a través de un partido político.

En este sentido, algunos de los grupos de poder que intentan influir en el Congreso son:

- Organizaciones obreras
- Organizaciones campesinas
- Organizaciones populares
- Organizaciones empresariales (negocios, industrias, comercios)
- Organizaciones sindicales
- Centros de educación superior
- La Iglesia
- Movimientos sociales
- Medios de Comunicación
- Entre otros

La principal característica de este grupo de actores es la inmensa heterogeneidad que existe en cuanto a intereses, posturas ideológicas, nivel de organización, tiempo de existencia, temas relevantes, número de integrantes, nivel de influencia, y vinculación con otro tipo de instancias políticas e incluso gubernamentales.

### 3.- Otros grupos de poder

Otros actores externos de gran relevancia son los partidos políticos, los Gobernadores, así como los líderes políticos de influencia regional o nacional.

Por su carácter eminentemente político y dada su vinculación directa con instancias gubernamentales pero también con la ciudadanía, organizaciones sociales y en general grupos de poder, los partidos políticos tienen una gran relevancia dentro del sistema político en su conjunto.

Los partidos políticos no son homogéneos, en su interior hay corrientes o fracciones que pueden girar en torno a un personaje en específico, de una ideología o bien orientarse en términos regionales. Asimismo el tamaño, número de militantes, presencia nacional y número de puestos de elección popular obtenidos impactan en la fuerza y grado de influencia de los mismos. Otro factor importante es el control que las dirigencias nacionales pueden ejercer sobre los diputados, senadores, gobernadores y legisladores locales, así como la influencia ejercida mutuamente entre estos.

Lo anterior, nos orilla a hablar del Sistema de Partidos en su conjunto, ya que este es una de las principales variables para la definición del Sistema Político y en particular del régimen de gobierno, en este sentido Manuel Alcántara Sáez<sup>26</sup> en su estudio "*Los partidos políticos en América Latina: la fachada y las ruinas*" considera (dentro del contexto de transición democrática) las siguientes variables para identificar el grado de institucionalización de los partidos políticos y del sistema que conforman:

1. Formato numérico de los partidos (número efectivo de partidos)
2. Polarización ideológica
3. Tipo de liderazgo al interior (democracia interna)

En el mismo estudio (donde compara los distintos sistemas de América Latina) identifica al sistema de partidos mexicano con una tendencia al multipartidismo con un número efectivo de 2.4 partidos (es decir partidos con representación en el Congreso y posición real de chantaje o coalición), con un alto grado de polarización ideológica (en comparación con los demás países latinoamericanos) colocando en un extremo al PRD y en el otro al PAN, y con un nivel medio de democracia interna, (conforme una encuesta aplicada a 125 diputados)

Otro caso particular, es el que se refiere a los Gobernadores, su papel y transcendencia es relevante desde el punto de vista de la propia transición política del país, ya que además del fenómeno de gobierno dividido se vive un proceso de descentralización tanto política como administrativa. Los Estados a través de sus respectivos gobernadores compiten por mayores recursos ya sea a través de facultades recaudatorias o reasignaciones federales.

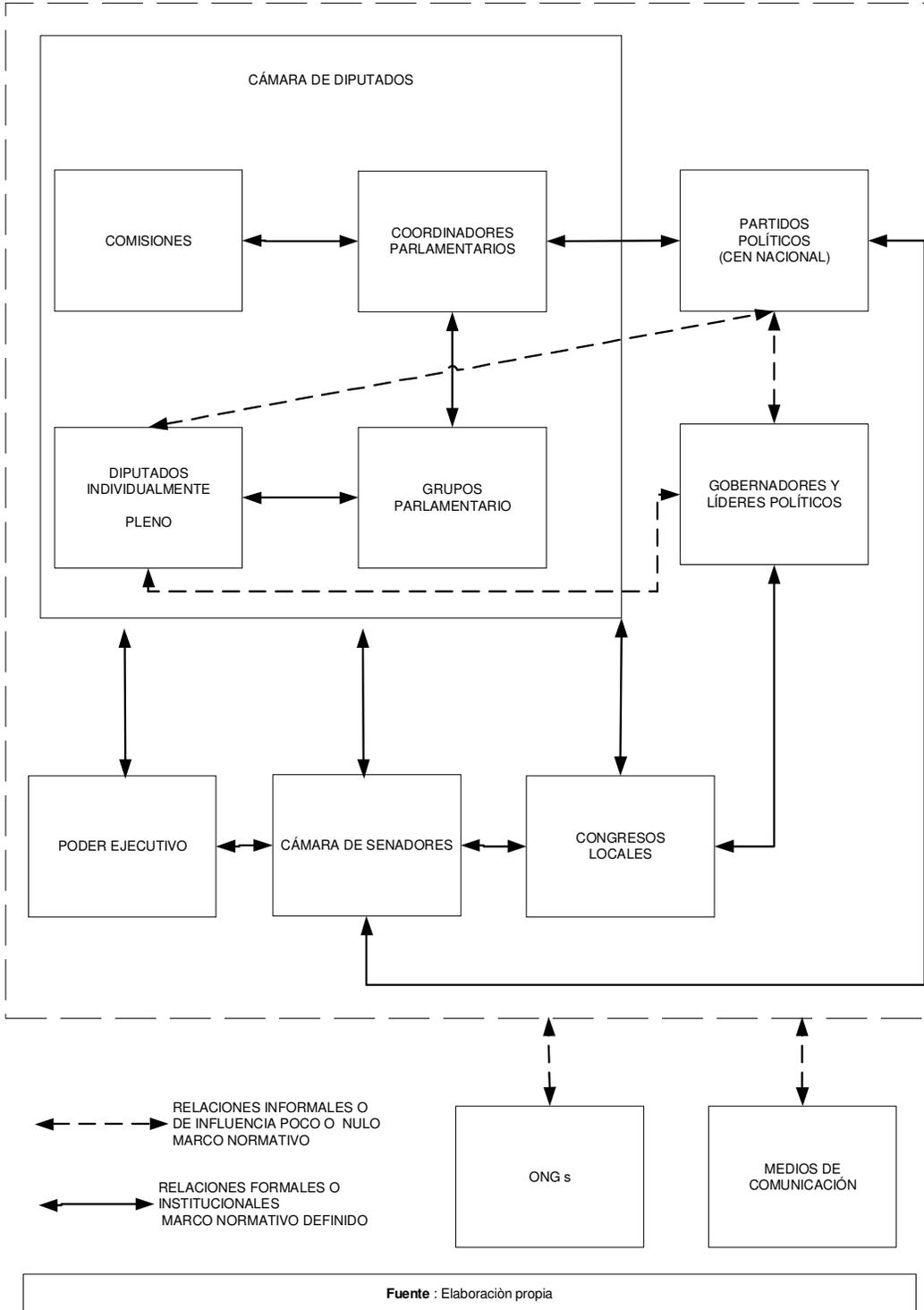
---

<sup>26</sup> ALCÁNTARA Sáez Manuel, "Los partidos políticos en América Latina: la fachada y las ruinas", *Fractal* n° 22, julio-septiembre, 2001, año 6, volumen VI, pp. 107-132. <http://www.fractal.com.mx/F22alcant.html>

En este sentido los gobernadores a través de la CONAGO (Conferencia Nacional de Gobernadores) se han convertido en interlocutor legítimo en el proceso de discusión y aprobación del presupuesto. Este grupo es especial porque sus miembros están inmersos en poderes formales del Estado, son autoridad, y además cada uno de sus miembros está vinculado organizativa o ideológicamente con algún partido político,

Existen una gran variedad de actores y de intereses que se comunican en varias vías, estableciendo un entramado de relaciones complejas e interdependientes, a manera de ejemplo se esboza en el siguiente esquema la relación que existe entre los distintos grupos mencionados con la Cámara de Diputados:

**Esquema 2. Actores que se vinculan a la Cámara de Diputados**



En el esquema se puede observar tanto a los actores internos como externos de la Cámara de Diputados, así como las interacciones entre estos la cual se da en ambos sentidos, un actor se relaciona con varios generándose un circuito complejo en el que se combinan relaciones formales e informales, entre dependencias, grupos y personalidades o actores específicos.

Destaca el papel de los partidos políticos los cuales mantienen relación directa o indirecta con cada uno de los demás actores. En particular podemos observar la relación directa que mantiene con los diputados y coordinadores parlamentarios.

Las ONG's y los medios de comunicación pueden o no influir en los procesos de negociación dependiendo de cada situación, del tema y de las estrategias de los demás actores, en algunos casos no son determinantes e incluso la negociación puede darse al margen de estos quienes pueden reaccionar posteriormente a la decisión, la probación de la ley o las reformas.

Podemos concluir que los gobiernos divididos no generan por si mismo ingobernabilidad o parálisis gubernamental, si no que estos escenarios dependen de la conjunción de varios aspectos que van desde el diseño institucional hasta la habilidad y creatividad de los distintos actores.

Por otro lado, en el caso de México la generación de este tipo de gobiernos es resultado de una apertura democrática, por lo tanto más que verse como un peligro para la estabilidad del país debe percibirse como una oportunidad de reformar las viejas estructuras autoritarias en busca de un sistema más representativo y democrático en el proceso de toma de decisiones.

Hasta aquí se ha presentado un panorama general sobre la discusión actual respecto a la gobernabilidad, así como de las características de los gobiernos divididos o sin mayoría y la relevancia del proceso de negociación para mantener un estado de gobernabilidad democrática.

En el siguiente capítulo se presentará el marco legal y el diseño institucional del Congreso Federal y particularmente de la Cámara de Diputados con el fin de comprender el papel y alcance de este en el proceso legislativo y en especial en relación a la aprobación de la ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

## Capítulo 2

### PROCESO LEGISLATIVO EN MÉXICO: ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ESTRUCTURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

En este capítulo se resalta la importancia del Poder Legislativo en México y en particular, el papel que actualmente juega la Cámara de Diputados en una arena de pluralidad y competencia política. El trabajo parte de la idea de que el Sistema Político Mexicano ha sufrido importantes transformaciones en los últimos veinte años, entre las que destacan aquellas que impactan los órganos legislativos, en el interior, en su composición, organización y funcionamiento; y en lo externo, en su relación con los otros poderes, gobiernos locales, dirigencia de los partidos políticos, actores políticos y sociales.

También se han generado cambios en la calidad y cantidad de iniciativas, leyes y decretos formulados y aprobados por el congreso. En particular hemos observado la transformación de los términos en los que se aprueba la ley de ingresos y el presupuesto de ingresos, es decir anteriormente (en el sistema de partido hegemónico) tanto la ley de ingresos como el presupuesto de egresos eran aprobados conforme la iniciativa enviada por el ejecutivo, pero al tener una mayor representación los partidos de oposición se han generado escenarios de discusión y negociación que tienden a modificar las iniciativas originales del presidente.

Para el gobierno y la Administración Pública Federal la aprobación del paquete económico para el siguiente año fiscal es fundamental para asegurar su funcionamiento, implementar políticas públicas y establecer esquemas de cooperación con los Estados (gobernadores) en términos de federalismo fiscal y partidas presupuestales.

Con el propósito de mostrar la relevancia de estos cambios en este capítulo se describe la organización, estructura y funcionamiento de la Cámara de Diputados, así como sus facultades y atribuciones, en particular aquellas que definen el proceso legislativo en México, ya que este constituye el marco general para la aprobación de la ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, los cuales a diferencia de las leyes ordinarias solo tienen vigencia por un año.

#### 2.1 Cámara de Diputados: estructura interna, facultades y atribuciones

Nuestro sistema político se define como un sistema presidencial fundamentado en la división de poderes. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 49 que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Asimismo, precisa que “No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo. . .”<sup>28</sup>

Así, el sistema presidencial, con base en el modelo norteamericano, se caracteriza por un poder ejecutivo unipersonal y un legislativo organizado en dos cámaras (Toledo1999), algunos de sus principales aspectos son:

---

<sup>28</sup> Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 **TEXTO VIGENTE**

**Últimas reformas publicadas DOF 04-12-2006**

Este documento puede ser consultado en El Centro de Documentación, Información y Análisis de la **Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión**

- la separación funcional y orgánica entre el Ejecutivo y el Legislativo
- la existencia de una doble legitimidad ya que ambos son electos por voto ciudadano
- la imposibilidad de disolución del parlamento o del retiro de confianza (como en el sistema parlamentario).

Bajo este modelo, la Constitución mexicana, así como las leyes y los reglamentos que de ella se derivan conforman el sustento legal del marco organizacional, funcional y diseño institucional del Estado mexicano. Sin embargo, el funcionamiento de este dependerá en gran medida de otros factores como son:

- La cultura política
- El sistema de partidos
- La pluralidad y polaridad política
- La participación ciudadana
- El ambiente económico – social

Durante varios años, el sistema político mexicano se caracterizó por presentar un sistema de partido hegemónico en el que el partido oficial (PRI) controlaba todos los ámbitos y niveles de gobierno incluyendo al Poder Legislativo, el Presidente de la República fungía como el líder del partido y la disciplina partidaria era total. Ante esta situación y la poca o nula capacidad de la oposición para participar e influir en las decisiones gubernamentales las instituciones parlamentarias funcionaron como legitimadoras del poder y decisiones presidenciales. El diseño institucional, así como la concepción de división de poderes y el consecuente sistema de pesos y contrapesos, se vio gravemente deformado en detrimento del Poder Legislativo ya que las cámaras que lo conforman se vieron incapacitadas para ejercer plenamente y con autonomía las atribuciones y funciones que formalmente les correspondían.

Esta situación se ha modificado de manera gradual y constante, en la medida en que los partidos de oposición fueron adquiriendo mayor presencia. A nivel federal la apertura a la participación de otras fuerzas políticas diferentes al PRI en los órganos legislativos y particularmente en la Cámara de Diputados comenzó con la incorporación de los Diputados de partido durante la XLVI legislatura (1964 – 1966)<sup>29</sup>, y después con la inclusión del sistema proporcional y el aumento de número de diputados con la reforma electoral de 1978. ***Sin embargo no fue sino hasta 1997 cuando el PRI, mismo partido del presidente, pierde la mayoría en la Cámara de Diputados.***

Al principio tal situación fue promovida y controlada por el propio régimen, con el propósito de legitimar su actuación, sin embargo conforme aumentó la presencia opositora las reglas internas y los procedimientos del poder legislativo tuvieron que adecuarse al nuevo contexto con el propósito de incluir a las nuevas fuerzas políticas en los esquemas de discusión y toma de decisiones tanto en el pleno como en comisiones y en las estructuras administrativas, así como la redefinición de la relación institucional con los demás poderes y en particular con el ejecutivo.

Algunos cambios normativos se dieron en la Ley Orgánica o en el Reglamento Interno, sin embargo otro instrumento ampliamente utilizado fueron los acuerdos parlamentarios con el fin de afrontar las deficiencias del marco legal existente durante el periodo de partido hegemónico en México.

---

<sup>29</sup> BEJAR Algazi Luisa, “El poder legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio” Universidad Nacional Autónoma de México/Gernika, 2004, 215pp.

En este sentido, a partir de la LVII legislatura se han turnado un gran número de iniciativas a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, a continuación se presenta un cuadro de los temas más recurrentes de las mismas:

**Cuadro 8**

<b>TEMAS RECURRENTES EN LA AGENDA LEGISLATIVA: LVII, LVIII Y LIX LEGISLATURAS</b>			
<b>Tema</b>	<b>Número de iniciativas por legislatura</b>		
	<b>LVII</b>	<b>LVIII</b>	<b>LIX</b>
<b>Estructura del Congreso</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
Ley Orgánica (nueva) y reformas	2		
<b>Trabajo en comisiones</b>	<b>8</b>	<b>30</b>	<b>80</b>
Nueva organización de las comisiones/tiempo para dictaminar	1	11	36
Transformar una comisión especial en ordinario/crear comisiones/centros	4	6	22
Cambio de organización interna de la cámara / órganos de poder	2	8	14
Análisis impacto económico/político/jurídico iniciativas / viabilidad de las iniciativas	1	2	3
Creación de reglamentos para funcionamiento interior	0	2	5
<b>Trabajo individual / responsabilidad / grupos parlamentarios</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>20</b>
Transparentar el trabajo / responsabilidad / informes / reglamentar el cabildeo	4	6	11
Trabajo individual de los diputados / facultades / obligaciones / asistencia al pleno y comisiones	1	6	6
Grupos parlamentarios	0	2	3
<b>Relación Ejecutivo-Legislativo</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>11</b>
Relación con el Ejecutivo / informe presidencial	1	5	11
<b>Total*</b>	<b>16</b>	<b>49</b>	<b>112</b>

**Fuente:** Reglamentos y practicas del congreso de la Unión  
[http://www.cddhcu.gob.mx/cesop/Comisiones/10\\_reglamentos.htm](http://www.cddhcu.gob.mx/cesop/Comisiones/10_reglamentos.htm)  
 \* Adaptación del cuadro "Temas de las iniciativas presentadas a la Cámara de Diputados y su Estado" del apartado Desempeño de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de esta misma ficha., Op. Cit.  
 Fuente: Gacetas Parlamentarias del primer periodo ordinario del primer año de la LVII Legislatura hasta el primer periodo ordinario del tercer año de la LIX Legislatura.

Como puede observarse en el cuadro anterior, la LIX presenta un mayor número de iniciativas, respecto a estos temas en comparación con las dos legislaturas anteriores, lo cual nos indica que conforme aumenta la pluralidad en el congreso son mayores los retos respecto a la propia democratización interna de Cámara, sobresale la necesidad de modificar el trabajo en comisiones y la relación con el ejecutivo.

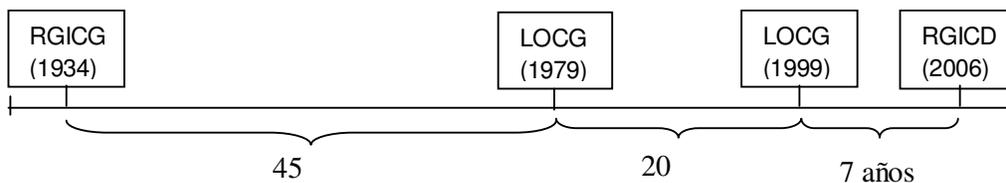
Existe un amplio marco regulatorio de la acción del Congreso así como de su interacción con otros poderes, sin embargo este fue superado por una realidad más plural y de mayor competencia, el viejo esquema normativo en sus aspectos legales y procedimentales dificulta o retrasa la acción legislativa en un contexto de gobierno dividido o sin mayoría.

El marco normativo del Congreso ha sufrido un proceso de adaptación lento y paulatino, empero, este ha sido insuficiente para responder a las necesidades de negociación, flexibilidad y tiempos de decisión derivadas de la nueva composición de las Cámaras.

El siguiente esquema es muestra de lo expresado en el párrafo anterior, en él puede observarse que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos estuvo vigente durante 45 años, hasta 1979 cuando surge la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual sufrió cambios importantes veinte años después, en 1999. Un dato relevante, que muestra el esfuerzo de los legisladores por actualizar su propio marco de actuación, es el proyecto de Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados presentado en 2006, desafortunadamente a la fecha este reglamento aún no existe.

### **Esquema 3**

#### BASE LEGAL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS



**Fuente:** Reglamentos y practicas del congreso de la Unión

[http://www.cddhcu.gob.mx/cesop/Comisiones/10\\_reglamentos.htm](http://www.cddhcu.gob.mx/cesop/Comisiones/10_reglamentos.htm)

**RGICG** Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

**LOCG** Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

**RGICD** Reglamento para el Gobierno interior de la Cámara de Diputados

Este apartado está destinado al análisis de las estructuras formales, el marco de acción y de organización del ámbito legislativo toda vez de ello se desprende la acción legislativa en cuyo proceso intervienen diversos actores, cada uno con diferentes facultades, atribuciones y motivaciones.

#### 2.1.1 Funciones del Poder Legislativo

Entender el *sentido y objetivo de las funciones actuales del Congreso* es importante en el sentido de que permite visualizar la relevancia que tiene para los partidos y en particular para el partido del titular del ejecutivo contar con el mayor número de cúrales y si es posible constituirse en mayoría legislativa.

Los procesos de discusión y negociación están inmersos en una amplia gama de reglas, procedimientos y acuerdos, el marco de acción de los distintos actores está limitado por dicho marco normativo, en algunos casos este puede representar una dificultad para la conformación de alianzas, o bien constituirse en un estímulo para realizarlas.

En primer lugar es importante conocer la importancia así como el papel y principales funciones del Congreso. Al respecto, el poder legislativo tiene diversas funciones, históricamente el parlamento de los siglos XVII y XVIII (cuyas bases se encuentran fundamentalmente en Inglaterra) tuvo en un inicio una función representativa a la que posteriormente fue agregada la presupuestaria, su principal propósito era evitar la imposición de impuestos de manera arbitraria por parte del rey, posteriormente esa función fue ampliada, sobre todo a fines siglo XVIII, las Cámaras desarrollaron funciones legislativas y fiscalizadoras.

En este sentido puede decirse que desde sus inicios la principal función de estos órganos colegiados fue de **control de la acción gubernamental**. Al respecto, Cecilia Mora (1999) define al **control parlamentario** como un control de carácter político cuyo agente es el Parlamento y cuyo objeto es la acción general del gobierno y, por extensión, también la acción de toda entidad pública. La autora concluye que el control parlamentario se ejerce a través de todas las actividades que desarrolla el parlamento, es decir no existen procedimientos parlamentarios de control, cuando se discute un proyecto de ley o se delibera sobre el presupuesto, se controla la actividad del gobierno.

En este sentido Sainez (2001) identifica diversas funciones entre las que podemos mencionar: la legislativa, financiera o presupuestaria (el poder de la bolsa), de dirección política y jurisdiccional, las cuales se describen a continuación a fin de comprender el sentido y mecanismos de cada una de ellas:

**Función legislativa.-** Se refiere a la producción de normas jurídicas mediante la formulación de leyes o decretos, que se realiza conforme al proceso establecido por la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Puede ser de tres tipos: ordinario, de reforma constitucional y especial. Esta es la principal función del Congreso, sin embargo no es exclusiva de este ya que tanto el Poder Judicial (Juicio de constitucionalidad) como el Ejecutivo (iniciativa, promulgación y publicación) participan en dicho proceso.

*Los artículos 71 y 72 Constitucionales describen el procedimiento de elaboración de leyes, y por lo tanto la participación de las Cámaras en el mismo, además en el artículo 73 se mencionan algunas materias exclusivas de legislación por parte del Congreso General, por ejemplo hidrocarburos.*

**Función financiera o presupuestaria.-** El Congreso tiene la facultad de establecer contribuciones, es decir los mecanismos destinados a obtener recursos por parte del Estado con el fin de realizar acciones dirigidas a lograr el bienestar general.

*Esta función se encuentra en el artículo 73 Constitucional, el cual establece, por ejemplo: imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; aprobar de forma anual los montos de endeudamiento; reconocer y aprobar el pago de la deuda nacional y*

*externa; establecer contribuciones respecto al comercio exterior, la explotación de los recursos naturales, instituciones de crédito, servicios públicos concesionados, la energía eléctrica, gasolina y otros productos derivados del petróleo; entre otros.*

**Función de dirección política.-** Se refiere a la capacidad del Congreso para establecer objetivos de política nacional y diseñar los mecanismos necesarios para lograrlos.

**Función jurisdiccional.-** Se refiere a que el Congreso, puede realizar actos en casos concretos particulares y/o situaciones concretas, con el fin de dirimir controversias, declarar la existencia de un bien o derecho o formular una resolución.

**El artículo 73 Constitucional fracción XXII, por ejemplo, menciona la facultad de conceder amnistía por delitos en conocimiento de los tribunales de la federación.**

### 2.1.2 El Poder Legislativo en México

Existen diferencias en la composición de los Congresos de cada país, desde el número de Cámaras que lo constituyen, la cantidad de legisladores que la componen y las fórmulas electorales que transforman los votos en curules.

En este sentido el Poder Legislativo en México se compone de un Congreso General dividido en dos Cámaras:

- **La Cámara de Diputados** compuesta por 500 legisladores; 300 son electos en distritos electorales bajo el principio de mayoría relativa; y 200 por representación proporcional bajo un sistema de listas predeterminadas por cada partido.
- **La Cámara de Senadores** conformada por 128 representantes; dos senadores por Estado son electos por mayoría relativa, un senador más por Estado para la primera minoría; y 32 más electos bajo el sistema de representación proporcional en una sola circunscripción.

La mecánica y fórmula para la elección de cada una de las Cámaras es diferente, dado que la primera “representa” a la ciudadanía, mientras que el Senado es producto del Estado Federal por lo que personifica los “intereses” de cada uno de los Estados miembros de la federación.

Cabe mencionar que derivado del número de integrantes, composición, partidos representados, organización, estructura, y duración de las legislaturas, cada una de las Cámaras ha desarrollado dinámicas de negociación y funcionamiento diferentes. Asimismo el comportamiento de cada uno de los legisladores es diferente en función de las oportunidades, margen de acción e influencia, motivaciones y costos políticos.

El Senado, en este sentido, se presenta como una institución más estable<sup>30</sup>, y propicia para la participación, desenvolvimiento y proyección de un mayor número senadores en lo individual, además por su elección concurrente con la presidencial es más probable que el partido del presidente obtenga mayoría o una buena posición frente a los demás partidos, situación que permanecerá a lo largo del sexenio.

---

<sup>30</sup> La estabilidad de la Cámara de Senadores permitió al PRI mantener el control del proceso legislativo, debido a que mantuvo la mayoría absoluta, sirvió de muro de contención frente a los efectos de la pluralidad representada en la Cámara de Diputados desde 1997.

La Cámara de Diputados, es más sensible a los cambios de la opinión pública por lo que la recomposición trianual puede generar importantes reacomodos de las diferentes fuerzas políticas representadas, además por su tamaño es propicia para la división y especialización del trabajo.

Las dos Cámaras comparten por igual la facultad legislativa, trabajan de manera independiente y sucesiva. En otros países la Cámara de Diputados, de Representantes o Cámara Baja, posee cierta supremacía en el ámbito legislativo frente a la Cámara de Senadores, pero en México existe un equilibrio de fuerzas en este punto. Ambas Cámaras pueden:

- Presentar iniciativas
- Recibir iniciativas de decreto o reformas de ley de otras instancias y funcionar como Cámara de origen
- Fungir como Cámara revisora
- Hacer modificaciones o rechazar iniciativas de decreto de ley surgidas de la otra Cámara.

El artículo 50 de la Constitución señala que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, el artículo 73 enumera las facultades de este estableciendo lo siguiente:

- Admitir nuevos Estados a la Unión Federal y determinar los límites de los Estados y sus territorios
- Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;
- **Establecer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;**
- **Definir las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación**
- **Aprobar empréstitos, reconocer y mandar pagar la deuda nacional.**
- Legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123;
- Crear y suprimir empleos públicos de la Federación
- Declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo
- Expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra y de las instituciones armadas de la Unión
- Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.
- Dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos
- Expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal
- **En materia de política monetaria**
- Sobre el sistema general de pesas y medidas
- Fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos
- Expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano
- Establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.
- Conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación

- Establecer las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, y legislar en diversas materias como:
  - Seguridad pública
  - Asentamientos humanos
  - Protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico
  - Protección civil
  - Deporte
  - Turismo
- Expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;
- Legislar, establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas, museos, bibliotecas, observatorios, institutos de investigación y culturales
- Conceder licencia al Presidente de la República, constituirse en Colegio Electoral y designar al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional
- Establecer contribuciones
- Legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.
- Legislar en materia de planeación nacional
- **Expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico**
- Expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Cada una de las Cámaras, Diputados y Senadores, tiene atribuciones que ejecutan sin intervención de la otra, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se mencionan en el artículo 74 constitucional:

- Expedir el Bando Solemne
- Coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación
- **Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación**
- **La revisión de la Cuenta Pública**
- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.
- Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos

En el artículo 76 de la Constitución se establecen las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores:

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal
- Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión
- Ratificar los diversos nombramientos
- Autorizar al ejecutivo la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas

- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado
- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas
- Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos
- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República

En términos generales las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados están dirigidas al control del gobierno y la administración, mientras que el Senado se enfoca a la relación entre los estados y la federación y de esta con el exterior.

El Congreso se reúne en dos periodos de sesiones ordinarias, el primero inicia el primero de septiembre y termina el quince de diciembre (se puede prolongar hasta el treinta y uno del mismo mes) y el segundo corresponde del quince de marzo al treinta de abril, además de las sesiones extraordinarias convocadas por la respectiva Comisión Permanente, enfocadas a tratar asuntos específicos (artículos 65 66 y 67 constitucionales).

### 2.1.3 Estructura y organización de la Cámara de Diputados

Las bases para la organización, y funcionamiento del Congreso se establecen en la Ley Orgánica del Congreso General (ley orgánica)<sup>31</sup>.

Entre los órganos internos más importantes de la Cámara de Diputados se encuentran:

- Mesa de decanos
- Mesa directiva
- Junta de Coordinación Política
- Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos
- Los grupos parlamentarios
- Las comisiones

#### **Mesa de decanos**

La Mesa de decanos es un órgano temporal o provisional que se constituye para la conducción de la sesión constitutiva (artículo 15 de la Ley orgánica), la componen un Presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios. El criterio para seleccionar a los integrantes es el de antigüedad como legislador federal.

La orden del día de la sesión constitutiva, cuando inicia una legislatura, incluye varios puntos entre los que destaca:

---

<sup>31</sup> Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**

Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999 TEXTO VIGENTE

**Última reforma publicada DOF 05-12-2006**

Este documento puede ser consultado en El Centro de Documentación, Información y Análisis de la **Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión**

- La elección de los integrantes de la Mesa Directiva.
- La declaración de la legal constitución de la Cámara
- La cita para sesión del Congreso General.
- La designación de comisiones de cortesía para el ceremonial de la sesión del Congreso General.

Concluidas las votaciones para la elección de la Mesa Directiva de la Cámara, la Mesa de decanos se desintegra.<sup>32</sup>

### **Mesa directiva**

Es electa por el pleno con una votación de las dos terceras partes de los legisladores presentes. Los grupos parlamentarios a través de sus coordinadores son los encargados de proponer a los integrantes de la misma<sup>33</sup>.

La principal responsabilidad de la Mesa directiva<sup>34</sup> es la conducción de las sesiones de la Cámara lo cual incluye debates, discusiones y votaciones, además de garantizar el cumplimiento de la normatividad tanto de las acciones de la Cámara como de los documentos que genera (dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos).

Las decisiones son tomadas por consenso, cuando este no se logra es mediante voto ponderado y en caso de empate el Presidente cuenta con voto de calidad. El Presidente funge como representante de la Cámara de Diputado por lo que conduce las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros dos Poderes de la Unión, los poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal.

### **Junta de Coordinación Política**

Es un cuerpo colegiado, expresa o pretende expresar la diversidad de la Cámara, al mismo tiempo que garantiza el control a los grupos parlamentarios. Se integra por los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario<sup>35</sup>. El Presidente de la Junta será el Coordinador del Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta, si ningún grupo parlamentario constituye mayoría por sí mismo la Presidencia será ejercida de forma alternada cada año legislativo por los tres Grupos Parlamentarios con mayor número de diputados,

Su principal función legislativa es la de conformar acuerdos relacionados con el contenido de las agendas, propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación en el pleno, para lo cual presenta a la Mesa directiva y al pleno proyectos de punto de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones.

---

<sup>32</sup> La Mesa de Decanos podrá ejercer las atribuciones y facultades que la ley otorga a la Mesa Directiva, cuando siendo las 12:00 horas del día 31 de agosto del año de inicio de Legislatura esta no esté constituida, no podrá ejercer dichas atribuciones más allá del 5 de septiembre y citará a la sesión de instalación de Congreso Conforme lo señala el artículo 17 numeral 5 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>33</sup> Los coordinadores de los grupos parlamentarios no podrán formar parte de la Mesa Directiva de la Cámara. Conforme lo señala el artículo 17 numeral 5 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>34</sup> Artículos 20-23 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>35</sup> Artículos 31-36 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

La Junta de Coordinación Política ejerce funciones de nombramiento al propone la integración de las comisiones y designa las delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias.

Dentro de sus funciones administrativas y financieras presenta al Pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara; analiza y aprueba la ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General; y asigna los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios, entre otros.

### **Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos**

Es un órgano colegiado que se conforma por el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación<sup>36</sup>. El Presidente de la Cámara preside la Conferencia y supervisa el cumplimiento de los acuerdos, se reúne a convocatoria este o a solicitud de por lo menos tres coordinadores parlamentarios. El Secretario General de Cámara asiste a las reuniones con voz pero sin derecho de voto y es el encargado de preparar los documentos, levantar el acta correspondiente y registrar los acuerdos.

Las resoluciones se adoptan por consenso o por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, con el propósito de: establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones y el calendario correspondiente; integrar el orden del día de cada sesión; Impulsar el trabajo de las comisiones; y proponer al pleno los nombramiento del Secretario General y del Controlador de la Cámara.

### **Grupos parlamentario**

Los Grupos parlamentarios<sup>37</sup> son el conjunto de diputados que conforme a su afiliación de partido se organizan al interior de la Cámara<sup>38</sup>, a fin de garantizar la libre expresión de las corrientes, con dos requisitos fundamentales: se integraran por lo menos por 5 diputados; y no habrá más de un grupo por partido político nacional con representación.<sup>39</sup>

Su función principal es proporcionar información y asesoría a cada uno de sus miembros, con el propósito de que estos cuenten con los elementos necesarios para preparar y articular el trabajo parlamentario

### **Comisiones**

---

<sup>36</sup> Artículos 37 y 38 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>37</sup> Artículo 70 Constitucional y artículos 14, 29-30 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>38</sup> Para la conformación de los Grupos parlamentarios es necesario que estos determinen: la denominación del grupo; los nombres de los diputados que lo integran; y al Coordinador del Grupo parlamentario. Lo anterior a través de un Acta constitutiva y la presentación de las normas para su funcionamiento interno (en concordancia con los estatutos de cada partido).

<sup>39</sup> En este sentido los diputados de partidos políticos con una representación mínima de 5 legisladores, así como aquellos que por alguna razón a lo largo de la legislatura se deslindan de sus partidos (diputados independientes o sin partido), se encuentran en un estado de indefensión frente a las decisiones tanto de la **Junta de Coordinación Política**, que administra los recursos, como de la **Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos**, al no contar con representación en ninguna de estas dos instancias.

Su tarea fundamental es la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones con el fin de contribuir al cumplimiento de las atribuciones de la Cámara, tomando sus decisiones por mayoría de votos.

Existen varios tipos de Comisiones<sup>40</sup>, que son los siguientes:

**Comisiones ordinarias.**- Se mantienen de legislatura en legislatura; se integran hasta por treinta miembros<sup>41</sup> y el encargo será hasta el término de la legislatura; su tarea principal es dictaminar los proyectos que le son turnados por la Mesa directiva; para el desempeño de sus tareas podrán subdividirse en subcomisiones o grupos de trabajo.

**Comisiones especiales o investigadoras.**- Se crean a partir de un asunto en particular y sólo por un tiempo determinado, su conformación al igual que las comisiones ordinarias es a propuesta de la Junta de Coordinación Política con la aprobación de pleno.

**Comisión permanente.**- Se constituye durante los periodos de receso del Congreso, con el fin de dar trámite a los asuntos que se presenten; turnar a las Comisiones los proyectos que les compete para su análisis y dictamen; su principal atribución es la de poder convocar a sesiones extraordinarias<sup>42</sup>, Se conforma tanto por Diputados como por Senadores y la Presidencia y Vicepresidencia de la misma se ejerce de manera alternada.<sup>43</sup>

Cabe mencionar que las Comisiones están facultadas para solicitar información así como tener conferencias con los Secretarios del Despacho, los Jefes de los Departamentos Administrativos, los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

## 2.2 Proceso Legislativo en México

### 2.2.1 Proceso legislativo

Tanto a nivel federal como local el poder de legislar es solo una de las facultades del Poder Legislativo, es una tarea que no realiza solo sino con la confluencia de los otros dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, cada uno juega un papel específico en dicho proceso.

A nivel federal tal participación está claramente definida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 70, 71, 72 y 89, los cuales se refieren específicamente a la

---

<sup>40</sup> Artículos 39 - 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 65, 85-94 172- 182 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos

<sup>41</sup> Las Comisiones se conforman en el Pleno a propuesta de la **Junta de Coordinación Política**, los Coordinadores presentan a esta y al pleno las modificaciones de las comisiones respecto a los integrantes que pertenecen a su fracción. La Junta de Coordinación Política también postulará a los diputados que fungirán como Presidentes y Secretarios de cada Comisión.

<sup>42</sup> Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Artículo 182.- Cuando el Congreso General, o una sola de las Cámaras que lo componen, celebre sesión extraordinaria, la Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos, sino en aquello que se refiere al asunto para el que se haya convocado a sesión extraordinaria.

<sup>43</sup> Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Artículo 176.- Las facultades y atribuciones de la Comisión Permanente son las que le confieren y señalan los artículos 29, 37 en los incisos II, III y IV de su fracción B, 79, 84, 85, 87, 88, 98, 99, 100 y 135; base 4a. fracción VI del 73; fracción V del 76 y párrafo penúltimo del 97 de la Constitución Federal.

facultad para presentar iniciativas de ley, al proceso legislativo, y a la promulgación y ejecución de leyes; el artículo 105 que versa sobre actos de inconstitucionalidad y controversias constitucionales; y el 122 inciso A, que se refiere a las competencias del Congreso de la Unión para legislar en ciertas materias relativas al Distrito Federal.

El proceso legislativo consiste en la formulación de leyes o decretos, existen tres tipos:

- Ordinario
- De reforma constitucional
- Especiales
  - Presupuesto de egresos
  - Revisión de la cuenta pública
  - Declaración de procedencia
  - Juicio político
  - Ratificación de nombramientos o ascensos
  - Ratificación de tratados
  - Autorizaciones o permisos
  - Desaparición de poderes
  - Amnistía
  - Comparecencias

En términos generales las etapas del proceso legislativo en México son las siguientes:

- Iniciativa
- Discusión
- Aprobación
- Sanción
- Promulgación
- Publicación e iniciación de vigencia.

**La iniciativa** es el medio por el cual se hace llegar al Poder Legislativo una propuesta de ley, la cual puede ser nueva o estar dirigida a reformar o modificar una(s) ley(es) preexistente. Está regulada por el artículo 71 constitucional. Las instancias que pueden formular y presentar iniciativas son:

- El Presidente de la República
- Los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y
- Las legislaturas locales (la Asamblea del Distrito Federal solo puede presentar iniciativas en materias relativas al DF)

**La discusión** es el acto por medio del cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, asunto o petición sometidos a su consideración, con el propósito de determinar si deben o no ser aprobadas. Para que las Cámaras puedan conocer una iniciativa es necesario que exista quórum, es decir que se encuentren presentes más de la mitad de los legisladores, en el caso de la Cámara de Diputados 251 diputados y en el caso del Senado 65 senadores.

**La aprobación** es el acto por medio del cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley o decreto, esta aprobación puede ser total o parcial y se realiza a través de votación por cada uno de los miembros bajo el principio de mayoría. La votación es nominal y puede efectuarse por medio electrónico o de

viva voz. Se genera una minuta que es el documento que contiene el proyecto de ley o decreto aprobado por una de las Cámaras.

**La sanción** es la aceptación del Ejecutivo del proyecto de ley o decreto. En esta fase el Presidente puede hacer observaciones a la misma, esta situación se entiende como la facultad de veto, en este sentido el presidente puede pasar a la siguiente fase del proceso legislativo o bien regresar la iniciativa, o parte de ella, a la cámara de origen.

Este derecho a “veto” por parte del Presidente es una herramienta que le permite al poder Ejecutivo defenderse ante las posibles imposiciones del Legislativo, por lo que para superar el veto presidencial es necesaria la mayoría calificada tanto de la cámara de origen como de la revisora. Si el veto es superado la iniciativa será publicada. La posibilidad de un veto por parte del Presidente puede ser también un incentivo para la cooperación entre poderes.

**La promulgación** es el reconocimiento formal por parte del Ejecutivo respecto a que la ley fue aprobada conforme a derecho y al proceso legislativo, es decir certifica la autenticidad de la ley.

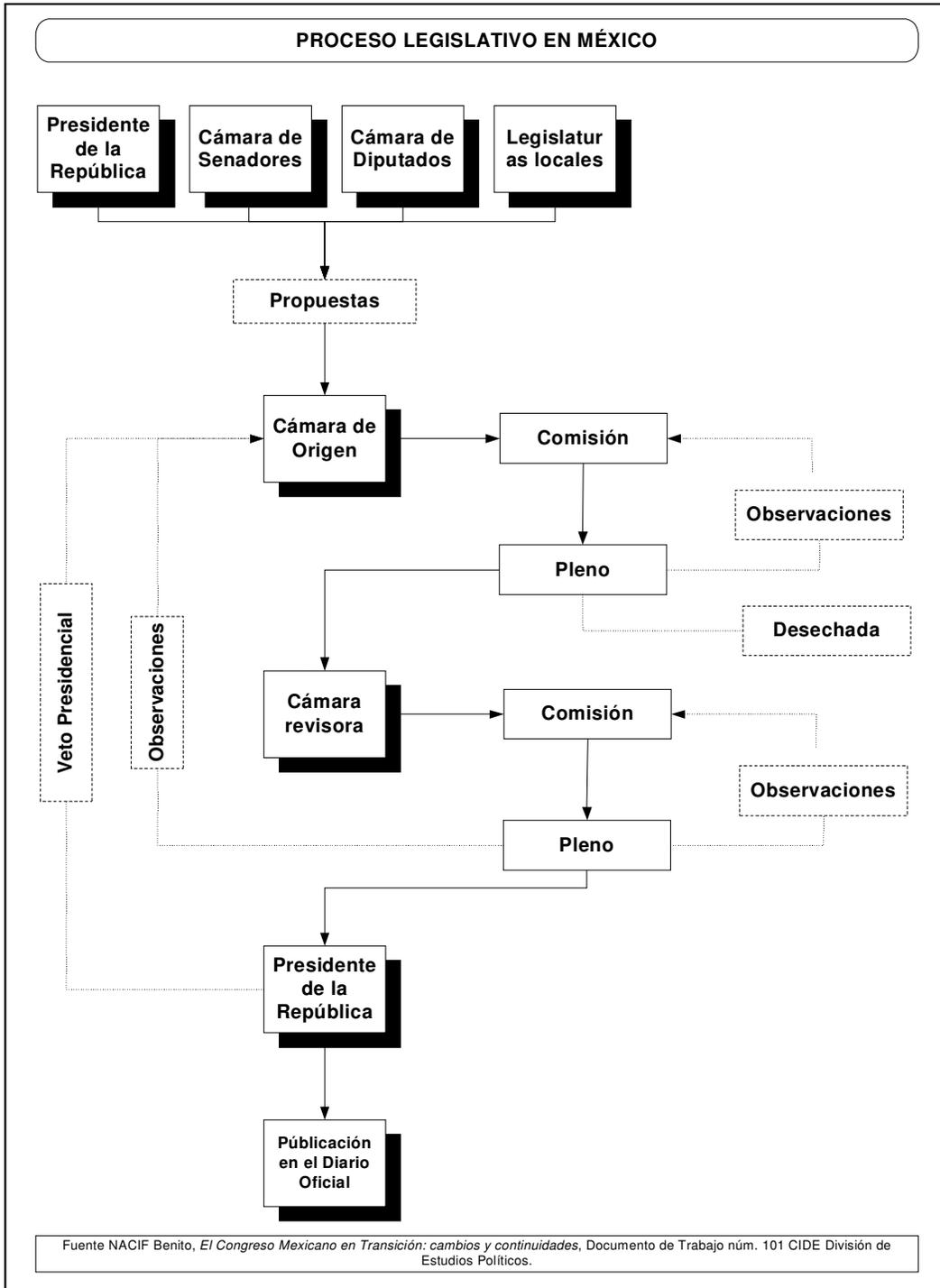
**La publicación** es cuando una ley aprobada, sancionada y promulgada se da a conocer a través del Diario Oficial de la Federación. En relación al inicio de la vigencia, es decir la obligatoriedad de cumplir con dicha ley se establece por lo general en los artículos transitorios de la misma, cuando no es así el artículo 21 del Código Civil señala que las leyes y demás disposiciones de observancia general adquieren obligatoriedad tres días después de su publicación.

Cabe recordar que ambas Cámaras (Diputados y Senadores), pueden ser cámara de origen o revisora, **a excepción de la discusión de la Ley de Ingresos que debe ser discutida en primera instancia por la Cámara de Diputados y el Presupuesto de Egresos que es facultad exclusiva de los diputados.**

Otra variante importante son las reformas constitucionales, ya que mientras para las leyes ordinarias se requiere de mayorías absolutas, en estas es necesaria una mayoría calificada en ambas cámaras más la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales.

A continuación se presentan tres esquemas que representan el proceso legislativo en tres variantes; la primera muestra de manera general el proceso ordinario, que es aquel en donde se realiza la formulación leyes federales; el segundo caso se refiere a la aprobación de la **Ley de Ingresos de la Federación**; y el último caso explica el proceso para la aprobación del **Presupuesto de Egresos**.

**Esquema 4**



En este esquema podemos observar la intervención de diferentes actores en las distintas etapas, principalmente en el primer paso referente a la presentación de iniciativas de ley o decreto que puede realizarse por cuatro instancias diferentes, en el caso de los Diputados y Senadores las iniciativas pueden ser presentadas por grupo parlamentario o de manera individual por cada legislador.

También se muestra claramente la posición equitativa entre las cámaras ya que ambas pueden fungir como Cámara de origen o revisora, asimismo ambas trabajan mediante el análisis de las iniciativas en comisiones y la votación de las mismas en el Pleno.

Cabe mencionar que el documento votado en el Pleno no es la propuesta inicial sino el dictamen que elabora la o las comisiones respectivas, el cuál puede o no presentar modificaciones, menores o sustanciales, respecto a la propuesta original. De lo anterior se desprende el hecho de que una iniciativa de ley sea revisada y modificada en múltiples ocasiones, este proceso puede ser largo y complicado sobre todo cuando existan diferencias sustanciales en las posiciones de las Cámaras o cuando la composición de las mismas sea distinta (con mayorías diferentes).

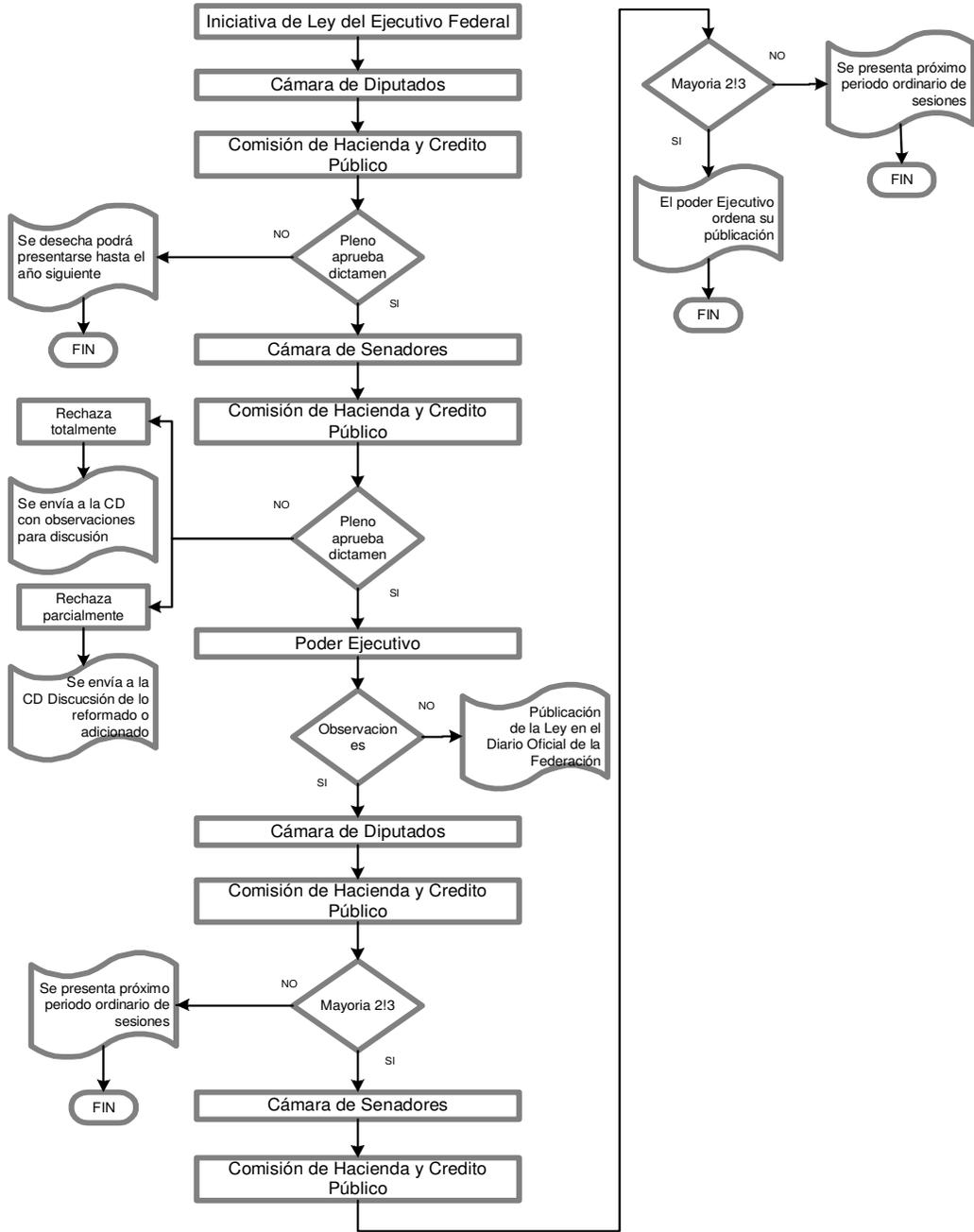
Una iniciativa de ley debe ser aprobada por ambas Cámaras para ser enviada al Presidente, sin embargo, no todas las iniciativas son votadas en el Pleno ya que la normatividad interna de cada una de las Cámaras no obliga a las comisiones a dictaminar todas las iniciativas que le son presentadas y turnadas.

Otro aspecto importante es que en el proceso ordinario la iniciativa es discutida en ambas Cámaras, si la composición de las mismas es similar difícilmente se ejercerá un veto de una hacia la otra, sin embargo si los niveles de representación de los partidos son diferentes es más probable que una iniciativa aprobada por la Cámara de origen sea rechazada total o parcialmente por la Cámara revisora.

Como puede observarse la influencia del poder Legislativo en el Ejecutivo es importante, sin embargo, el primero también influye en el Proceso Legislativo tanto al principio como al final del mismo, ya que tiene la facultad de presentar la iniciativa de ley o decreto así como su promulgación.

**Esquema 5**

**PROCESO LEGISLATIVO PARA LA APROBACIÓN DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN**



Fuente ALFREDO Sanez Araiza, "Las Funciones y organización del Congreso", en EFIGENIA Martínez (coord), **El nuevo poder del Congreso en México, teoría y práctica Parlamentaria**, Porrúa, 2001, pp263.

En el segundo esquema se muestra el Proceso Legislativo referente a la aprobación de la **Ley de Ingresos de la Federación**. En relación al procedimiento ordinario, representado en el esquema anterior, podemos observar algunas diferencias relevantes; en primer lugar la iniciativa solo puede ser presentada por el Ejecutivo Federal, es decir por el Presidente de la República; la Cámara de Diputados recibe la iniciativa desempeñándose como Cámara de origen y el Senado la revisa en segunda instancia fungiendo como Cámara revisora, en este caso el orden no puede ser invertido; otra diferencia es la obligatoriedad de dictaminar y votar la iniciativa presentada.

Tanto en el proceso ordinario como en el referente a la Ley de Ingresos una vez rechazada la iniciativa no podrá presentarse hasta el año siguiente, asimismo para superar el veto presidencial se requiere que ambas cámaras aprueben la iniciativa por mayoría calificada, es decir por las 2/3 partes de diputados y senadores.

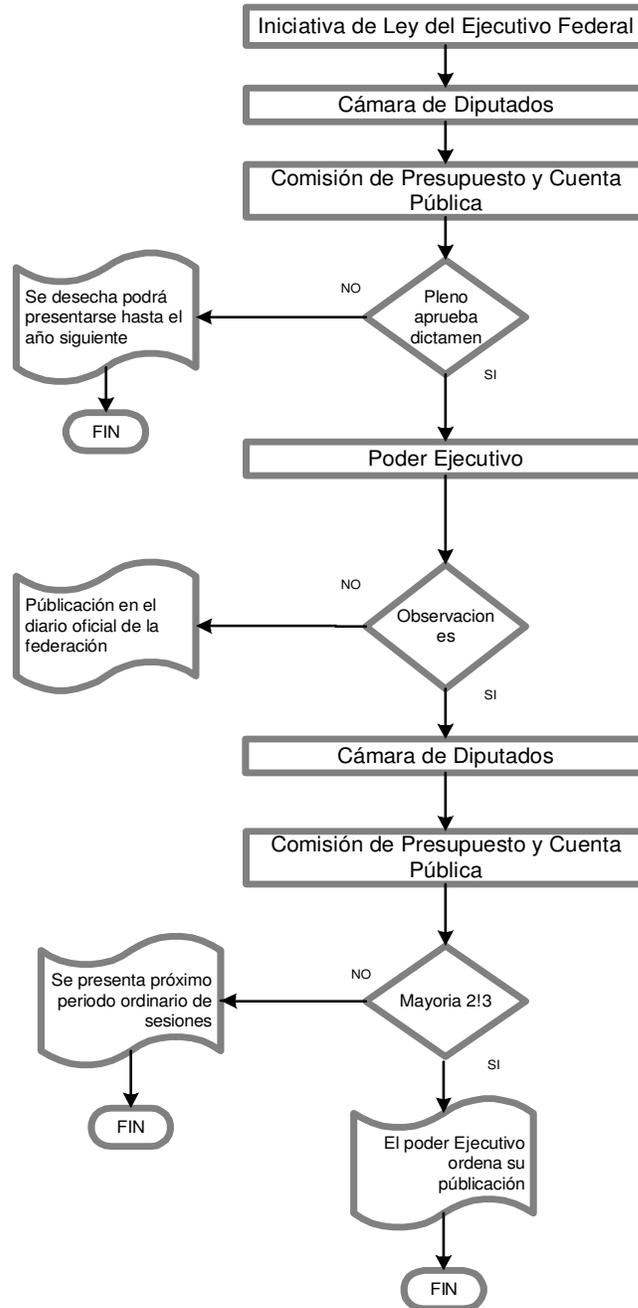
El principal elemento de tensión se refiere a los tiempos establecidos constitucionalmente para su aprobación, así como la necesidad de que esta se dé para continuar con la discusión y aprobación del presupuesto de egresos.

El tercer esquema, que se presenta a continuación, se refiere a la aprobación del Presupuesto de Egresos. Al igual que la Ley de Ingresos la iniciativa es elaborada por el Presidente de la República y presentada en la Cámara de Diputados, pero a diferencia de los dos procesos anteriores, en este no interviene el Senado.

Otro procedimiento legislativo que presenta particularidades es el que se refiere a las reformas constitucionales, no se presenta el esquema del mismo ya que básicamente posee la misma estructura que el proceso ordinario. Con la diferencia del tipo de mayoría que se requiere para sus aprobación que en este caso tiene que ser calificada (2/3 partes) además de presentarse a las legislaturas locales (aprobación mínima de 17 de ellas).

**Esquema 6**

**PROCESO LEGISLATIVO PARA LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN**



Fuente ALFREDO Sanz Araiza, " Las Funciones y organización del Congreso", en EFIGENIA Martínez (coord), **El nuevo poder del Congreso en México, teoría y práctica Parlamentaria**, Porrúa, 2001 , pp263.

### 2.2.1.1 Discusión y elaboración del Dictamen en Comisiones

Tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores dividen y organizan el trabajo a través de comisiones<sup>44</sup> las cuales son las encargadas de analizar diversos asuntos que son turnados por la Mesa directiva, estas pueden ser iniciativas de proyecto de ley o decreto. Las comisiones discuten y elaboran un Dictamen que se presenta ante el pleno para su discusión y aprobación.

El trabajo, organización y funciones de las comisiones se encuentran reguladas por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos<sup>45</sup> (Reglamento Interior) en los artículos 65 al 94.

Un dictamen es una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de alguna comisión, y se elabora en relación a una iniciativa, asunto o petición, sus características y requisitos son:

- Estar fundada y motivada
- Contener antecedentes
- Puntos resolutivos (proposiciones claras y sencillas que puedan someterse a votación)
- Firmas

Las Comisiones deben de presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido (art. 87 Reglamento interior). Sin embargo, no existen mecanismos que obliguen a las comisiones a cumplir con este requisito, en la práctica no todas las iniciativas son dictaminadas.

La minoría de la comisión que disiente del dictamen tiene derecho a presentar un voto particular que contiene los elementos básicos del dictamen.

Un requisito importante del dictamen de comisión es que debe presentar firmas de la mayoría de los integrantes que la compone (art.88 Reglamento Interior). También pueden presentarse votos particulares cuando algún integrante de la comisión no concuerde con la mayoría.

### 2.2.1.2 Discusión y aprobación en el Pleno

La discusión y aprobación de las iniciativas de ley están reguladas por el Reglamento Interno del Congreso en sus artículos 95 al 134, 147 y 148 respectivamente. Dicho procedimiento lo podemos resumir en los siguientes pasos:

---

<sup>44</sup> El artículo 65 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala que “Para el despacho de los negocios se nombrarán , de cada una de las Cámaras, comisiones permanentes y especiales que examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución”

<sup>45</sup> Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934, **TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 27-11-1981**

Este documento puede ser consultado en El Centro de Documentación, Información y Análisis de la **Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión**

Destaca el año de publicación y de última reforma de este documento, lo que hace suponer un desfase entre este y la Ley Orgánica del Congreso, publicada en 1999 y cuya última reforma fue en diciembre de 2006.

- 1.- Lectura de la iniciativa, proposición u oficio de origen
- 2.- Lectura del dictamen de comisión y en su caso del voto particular
- 3.- Integración de la lista de oradores, en contra y en pro
- 4.- Exposición de las posturas en pro y en contra (de manera alternada). La discusión será en primera instancia en lo general y después en lo particular cada uno de sus artículos.<sup>46</sup>
- 5.- Valoración sobre el grado de discusión, si no se encuentra suficientemente discutido se continua con la discusión (uno en pro por uno en contra).
- 6.- Se declara un proyecto suficientemente discutido
- 7.- Votación en lo general o en lo particular según corresponda
- 8.- Si el proyecto no es aprobado (en lo general), en votación económica se decide si se regresa el a comisión, en caso de una respuesta negativa se tendrá por desechada.
- 9.- Expedición de leyes<sup>47</sup>

Algunas consideraciones y reglas durante la discusión (debate) en el Pleno son:

- 1.- Todos los miembros de la Cámara podrán hablar hasta dos veces sobre un mismo asunto
- 2.- Los integrantes de la comisión que dictaminó, así como el autor de la proposición podrán hablar más de dos veces.
- 3.- Los legisladores podrán pedir la palabra (hasta por 5 minutos) para rectificar hechos o contestar alusiones personales.
- 4.- Los diputados solo podrán ser interrumpidos a causa de una moción de orden o de alguna explicación pertinente, con permiso del presidente y del orador.
- 5.- Los casos en que el Presidente de la mesa puede reclamar orden son:
  - Cuando se infrinjan artículos del Reglamento.
  - Cuando se viertan injurias contra persona o corporación.
  - Cuando el orador se aparte del asunto.
- 6.- La discusión podrá suspender por:
  - La falta de Quórum.
  - Por disposición del reglamento.
  - Porque la Cámara acuerde dar preferencia a otro asunto
  - Por falta de orden.
  - Por proposiciones suspensivas.
- 7.- Durante el debate y a petición de algún miembro de la Cámara, podrá darse lectura a documentos específicos que ilustren la discusión, dicha lectura será realizada por uno de los Secretarios.
- 8.- Cuando nadie se pronuncie en contra de un dictamen, un integrante de la comisión informará el porqué del mismo y se realizará la votación.
- 9.- Cuando sólo existan oradores en pro, podrán hablar dos legisladores, pero cuando sólo se solicite la palabra en contra podrán hablar todos los que lo deseen (cada tres oradores se podrá preguntar si el asunto está suficientemente discutido)
- 10.- En la sesión de votación, podrán presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados, se sujetara a votación del pleno si se admite o no para su discusión.
- 11.- En caso de empate en las votaciones, se repetirá la votación en la misma sesión, en caso de que persista el empate se discutirá y votará de nuevo en la sesión inmediata.

---

<sup>46</sup> Artículo 114 del Reglamento Interior .- Antes de cerrarse en lo general la discusión de los proyectos de ley, y en lo particular cada uno de sus artículos, podrán hablar seis individuos en pro y otros tantos en contra, además de los miembros de la Comisión dictaminadora y de los funcionarios a que alude el artículo 53 de este Reglamento

<sup>47</sup> Una vez discutido y aprobada una iniciativa de Ley o Decreto, esta deberá de ser expedida (y enviada al Ejecutivo para su promulgación y publicación) conforme lo establece los artículos 168 y 169 del Reglamento Interior.

12.- Los funcionarios que menciona el artículo 53 del Reglamento Interior pueden participar en la discusión de un asunto que les compete y tendrán acceso al expediente de que se trate, sin embargo no podrán hacer proposiciones ni adiciones al proyecto o dictamen en discusión.

13.- La discusión en lo particular incluye los artículos, fracciones o incisos que se quieran impugnar, los demás se votarán en un solo acto.

14.- Las Cámaras podrán tratar asuntos en público o en secreto dependiendo de la naturaleza del asunto que se trate, en este sentido la Cámara revisora no podrá tratar en público un asunto tratado en secreto por la Cámara de origen.

15.- Al expedirse una ley, esta deberá de ser autorizada por los Presidentes de ambas Cámaras. La ley deberá ser firmada por ambos así como por un Secretario de cada una de las Cámaras.

Un aspecto fundamental de este proceso es la “votación”, en términos generales existen tres tipos de votaciones: **nominales, económicas y por cédula**<sup>48</sup>. En todos los casos los Secretarios de la mesa directiva son los encargados de contabilizar el número de votos a favor y en contra.

Por sus características cada tipo de votación se utiliza para asuntos específicos. En este sentido la más importante es la votación nominal (la cuál puede realizarse conforme lo establece el artículo 147 del Reglamento Interior, o bien mediante el sistema electrónico), La principal ventaja que presenta es que identifica claramente a los legisladores que votaron y en qué sentido lo hicieron, por lo que es exacto y evita conflictos por un mal conteo como en la votación económica en la que únicamente se ponen en pie los individuos que aprueban.

La votación nominal se utiliza en las siguientes situaciones:

- 1.- Cuando se pregunta si se aprueba o no un proyecto de ley en lo general
- 2.- Cuando se pregunta si se aprueba o no cada artículo que conforme el proyecto, o cada proposición que forme el artículo
- 3.- Cuando un legislador lo solicite y sea apoyado en su propuesta por cinco más.
- 4.- Cuando derivado de otra votación, la diferencia entre los que aprueban y rechazan no exceda de tres votos.

Las votaciones para elegir personas se harán por cédulas.

Para decidir sobre un asunto o proyecto que sea votado en el pleno se requiere de una mayoría absoluta, salvo las excepciones que señala la Constitución y el Reglamento Interior, por ejemplo asuntos de urgentes o de obvia resolución que requieren el voto a favor de las dos terceras partes de los mismos,

Diferentes variantes en la aprobación de una ley o decreto:

---

<sup>48</sup> Artículos 146 al 164 del Reglamento Interior.

## CUADRO 9

VARIACIONES EN LA APROBACIÓN DE UNA LEY O DECRETO				
No.	Cámara de origen	Cámara de revisora	Presidente de la República	Acción
1	Discutida y aprobada	Discutida y aprobada	Promulgada	Publicación y vigencia
2	Discutido y rechazado	No conocerá la iniciativa	No conocerá la iniciativa	No podrá presentarse nuevamente en las sesiones ordinarias del mismo año
3	Discutida y aprobada	Discutida y rechazada en su totalidad		Discusión en la Cámara de origen con las observaciones hechas por la Cámara revisora

**Fuente:** Elaboración propia con base en Información del portal de la Cámara de Diputados [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/007\\_destacados/d\\_accesos\\_directos/006\\_glosario\\_de\\_terminos](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos)

Este cuadro muestra de manera general los escenarios posibles para un proyecto de ley o decreto, considerando el resultado de la votación en cada una de las Cámaras, así como la participación del Ejecutivo en la parte final del proceso legislativo y la acción correspondiente para dicha iniciativa.

Como puede observarse una iniciativa que es rechazada en la Cámara de origen no podrá presentarse nuevamente en las sesiones ordinarias de ese mismo año, esto tiene un gran impacto en leyes que se discuten anualmente como la “Ley de Ingresos de la Federación” ya que al ser rechazada una iniciativa tendrá que elaborarse y presentarse una nueva para su discusión y aprobación antes del término constitucional para tal efecto.

Las modificaciones hechas a un proyecto de ley por la Cámara revisora o por el Ejecutivo, será enviada a la Cámara de origen y seguirá el mismo procedimiento completo, pero discutiendo únicamente los artículos observados, modificados o adicionados.

### 2.3 El Poder Legislativo y el ciclo presupuestario

La administración pública requiere de recursos económicos para solventar su operación cotidiana, así como para mantener los programas sociales de las distintas dependencias. La Ley de Ingresos es el medio a través del cual se establecen los medios, mecanismos y montos que el gobierno calcula obtener a lo largo del año fiscal, y por lo tanto representa dinero que puede ser considerado, para asignarse a partidas presupuestales, en el Presupuesto de Egresos.

En conclusión, sin la ley de ingresos no es posible programar el gasto y por lo tanto el gobierno y la administración pública no pueden funcionar sus actividades. La discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos tienen una gran importancia, no sólo en términos financieros, sino también políticos, ya que los recursos son escasos y los medios de obtención limitados, una Ley de Ingresos que estima recursos limitados o inferiores a los del año anterior acentúa los conflictos y dificulta la negociación del Presupuesto de Egresos.

El marco legal para la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 72, 73 fracción VIII y XXIX y 74 fracción IV. En este sentido la Ley de Ingresos se determina mediante el proceso

legislativo en el cual interviene el Ejecutivo, la Cámara de Diputados (origen) y la Cámara de Senadores (revisora). El Presupuesto de egresos, por su parte, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.<sup>49</sup>

El Artículo 74 establece:

“IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.”

Las características específicas que diferencian a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos en relación a las demás leyes expedidas por el Congreso son:

### **CUADRO 10**

<b>CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS</b>	
<b>Ley de Ingresos de la Federación</b>	<b>Presupuesto de Egresos de la Federación</b>
➤ Iniciativa del Ejecutivo Federal	➤ Iniciativa del Ejecutivo Federal
➤ Se entrega en primera instancia a la Cámara de Diputados	➤ Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados
➤ Se presenta en el primer periodo ordinario de cada año <sup>50</sup>	➤ Se presenta en el primer periodo ordinario de cada año
➤ Debe aprobarse antes del 31 de diciembre	➤ Debe aprobarse antes del 31 de diciembre
<b>Fuente:</b> Elaboración propia con base en información de EFIGENIA Martínez (coord.), El nuevo poder del Congreso en México, teoría y práctica Parlamentaria, PRD, Porrúa, 2001 , pp263,	

Como puede observarse ambas iniciativas son presentadas por el Ejecutivo; son dependientes una de la otra ya que debe de existir congruencia entre los ingresos y los egresos; se discuten anualmente; la constitución señala fechas límites tanto para la presentación de la iniciativa como para su aprobación; en ambas es fundamental el papel de la Cámara de Diputados ya que en el primer caso funge como Cámara de origen y en el segundo es facultad exclusiva. En conclusión existen condiciones especiales para la discusión y aprobación de ambas leyes.

El mismo artículo 74 aclara qué:

“Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;”

<sup>49</sup> En el siglo XIX el Congreso Mexicano se Constituía por una sola Cámara, el Presidente Benito Juárez trato de reinstaurar el Senado como medida de contrapeso frente al poder de la Cámara de Diputados, cuando se logra la reinstauración de Senado en la administración de Lerdo de Tejada la Cámara de diputados conservo la facultad exclusiva de la aprobación del Presupuesto de Egresos.

<sup>50</sup> Artículo 66 Constitucional “Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año. “

Podemos concluir que el papel de la Cámara de diputados es fundamental tanto para la aprobación de ley de ingresos como del presupuesto, sin embargo hay que considerar que ambos aspectos están inmersos en un proceso mucho más amplio, el ciclo presupuestario, conforme a Dávila (2004) este ciclo abarca un periodo de dos años y medio a tres años y se compone por:

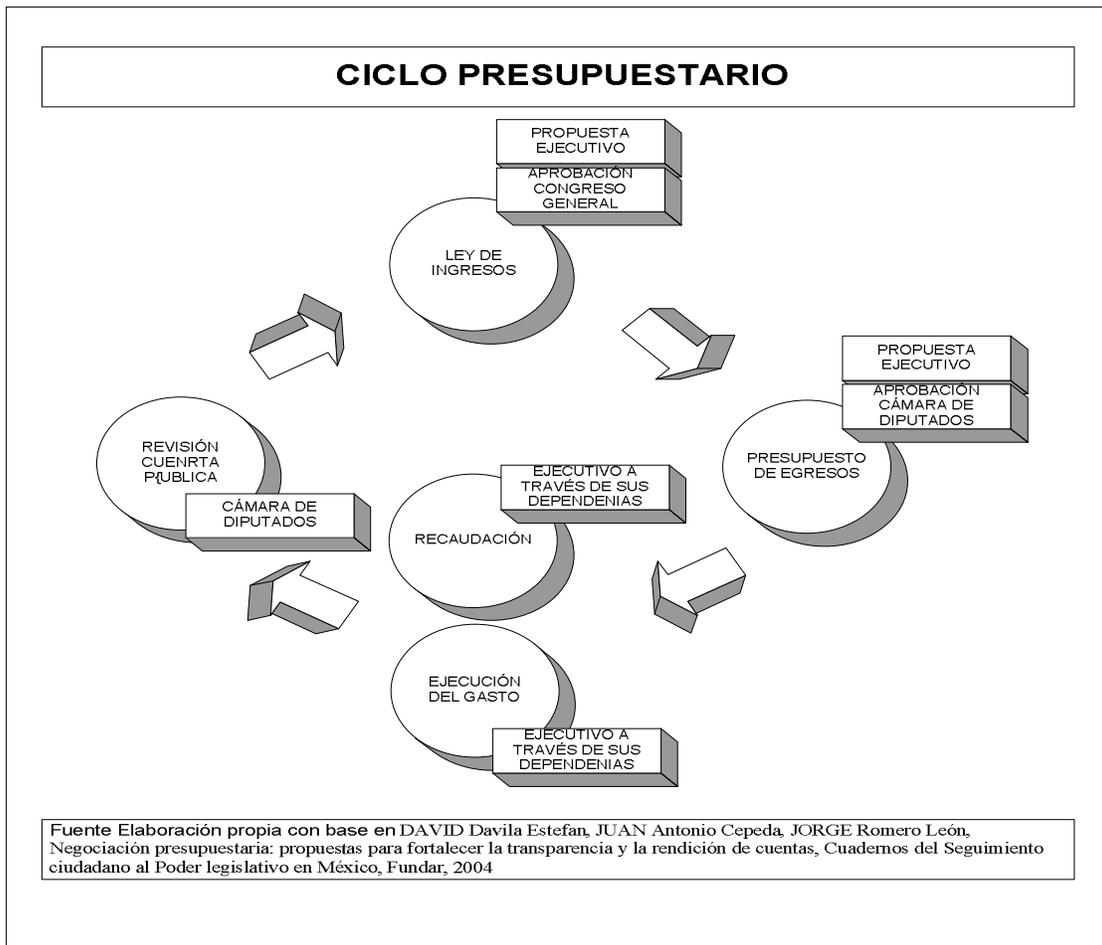
- 1.- Formulación del presupuesto
- 2.- Discusión y aprobación del presupuesto
- 3.- Ejercicio del gasto
- 4.- Revisión de la cuenta pública

Los pasos 1 y 3 corresponden al ejecutivo; el paso número 2 se refiere a la discusión y negociación en el congreso para su aprobación; y el paso número 4 es la revisión de los gastos realizados por la administración pública, en este paso participa la Cámara de Diputados conforme lo establece el artículo 74 constitucional.

De lo anterior se desprende que la propuesta enviada por el ejecutivo no sea igual al presupuesto aprobado por los diputados, además como durante el ejercicio se realizan ajustes al final el presupuesto ejercido tampoco es igual al aprobado por la Cámara de diputados.

Para efectos de este trabajo ampliaremos el concepto de ciclo presupuestario con el fin de incluir en este lo correspondiente a los ingresos, en el siguiente esquema podemos observar la participación de la cámara de diputados en 3 de los pasos esquematizados, cabe mencionar que tanto para la ley de ingresos como para el presupuesto de egresos el ejecutivo formula las propuestas al margen del congreso por lo que estos no saben del contenido de los mismas hasta que le son presentadas en los tiempos estipulados.

## Esquema 7



En este capítulo hemos realizado un bosquejo de las principales funciones y atribuciones del Congreso General de los Estados Unidos y en particular de la Cámara de Diputados, revisando el marco legal que lo regula.

La principal función del poder legislativo es la elaboración de leyes se describió dicho proceso, concluimos que en el mismo además de las Cámaras intervienen otros actores y que existen diferentes procesos para casos especiales como la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y las reformas constitucionales.

Un aspecto fundamental es que al interior de las Cámaras las decisiones se toman por mayoría a través de las distintas modalidades de votación por consiguiente es necesario que los grupos parlamentarios y los diputados establezcan mecanismos constantes o permanentes de comunicación y negociación principalmente al interior de las comisiones, ya que el trabajo realizado en estas se refleja en la asamblea o pleno.

## CAPÍTULO 3

### LIX LEGISLATURA: POLARIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD AL INTERIOR DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El principal actor del proceso legislativo a nivel federal es el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que se conforma por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. La negociación, discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos también tiene como principal escenario a los órganos legislativos, el primer caso es una labor conjunta y consecutiva mientras que el segundo es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, por tal motivo es importante conocer la correlación de fuerzas políticas en el Congreso con el fin de comprender las dinámicas internas del mismo.

Otro aspecto importante es la medición de la efectividad del trabajo legislativo ya que la tendencia a una baja productividad legislativa así como la imposibilidad de crear mayorías para realizar reformas estructurales, y aprobar el presupuesto antes de la fecha límite, son algunos de los argumentos en contra de los gobiernos divididos. La incapacidad para lograr dichos acuerdos es un factor de riesgo para la gobernabilidad, en particular cuando no existen mecanismos para solventarla.

En este sentido es necesario comprender que el congreso es cambiante y dinámico, la composición de las Cámaras es variable en primer lugar porque cada elección genera resultados distintos y en segundo porque las expectativas de cada partido son diferentes en cada legislatura, es decir las agendas legislativas son diferentes, y pueden ser más o menos coincidentes entre sí en lo general y/ en los puntos particulares.

El objetivo del presente capítulo es esbozar de manera general la composición de la LIX legislatura con el fin de visualizar el grado de polarización y competitividad al interior de la Cámara de Diputados, así como de la correlación de fuerzas expresada en los siguientes aspectos:

1. Composición y posturas de los principales grupos parlamentarios
2. Comisiones y órganos de gobierno
  - Composición de los órganos de gobierno internos; la junta de coordinación política y la mesa directiva
  - Conformación de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública
  - Conformación de la Comisión de Hacienda y Crédito Público
3. Indicadores de desempeño
4. Líderes Parlamentarios

#### **3.1. Composición y posturas de los principales grupos parlamentarios**

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, los diputados y senadores se organizan al interior de su respectiva Cámara en grupos parlamentarios de conformidad a su orientación ideológica, intereses, y agenda asimismo cada grupo elige por mayoría a un líder el cual los representa en varios órganos de gobierno interno como la Junta de Coordinación Política.

Un antecedente de lo que conforma la agenda legislativa de cada grupo parlamentario es la plataforma electoral del partido del que surge, en este sentido las posturas y preocupaciones de las

dirigencias nacionales influyen en las propuestas elaboradas y presentadas por los diputados como iniciativas de reforma o proyecto de ley.

Cabe mencionar la existencia de grandes temas alrededor de los cuales cada uno de los grupos fijan sus posturas, pueden coincidir o no entre sí en diferentes grados presentándose puntos en común, aspectos de discordancia e intereses no coincidentes pero tampoco contrarios.

En este sentido, es donde cobra importancia el proceso de negociación, en especial porque la posibilidad de que un grupo imponga su propia agenda legislativa radica en la fuerza de su representación, es decir en el número de legisladores.

Cuando ningún partido posee mayoría, toda iniciativa presentada deriva en un proceso de negociación a través del cual el proyecto original puede ser aprobado con modificaciones (de diferentes grados) o de manera total o parcial, así como ser rechazado por una mayoría opositora.

De lo anterior, se desprende la importancia de la cantidad de grupos parlamentarios (polarización) representados en cada una de las Cámaras, así como la cantidad de legisladores por cada uno de ellos.

A continuación se presenta y analiza la conformación de la Cámara de Diputados durante la LIX legislatura, con el fin de identificar el grado de influencia de cada uno de los grupos parlamentarios.

### 3.1.1 Composición de la Cámara de Diputados LIX Legislatura

Como ya se mencionó el número grupos parlamentarios por legislatura puede variar de una a otra, los partidos políticos con representación política en la Cámara de Diputados en la LIX legislatura (2003-2006) fueron los siguientes:

- Partido Revolucionario Institucional (PRI)
- Partido Acción Nacional (PAN)
- Partido de la Revolución Democrática (PRD)
- Partido Verde Ecologista de México (PVEM)
- Partido del Trabajo (PT)
- Convergencia

El número de diputados por partido a principio de la legislatura, en función de la fórmula por la cual fueron elegidos (mayoría y representación proporcional) fue la siguiente:

### **Cuadro 11**

COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS LIX LEGISLATURA SEPTIEMBRE 2003			
Partido	Mayoría	Plurinominales	TOTAL
PRI	160	62	222
PAN	80	71	151
PRD	40	55	95
PVEM	0	17	17
PT	0	6	6
Convergencia	0	5	5
Sin Partido *	4	0	4
<b>TOTAL</b>	<b>280</b>	<b>216</b>	<b>500</b>
<i>Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión, <a href="http://www.cddhcu.gob.mx">http://www.cddhcu.gob.mx</a></i>			
* Los Diputados son postulados por los partidos políticos, pero una vez electos pueden desligarse del partido que los postulo. Hay que considerar que las elecciones fueron en el mes de Julio.			

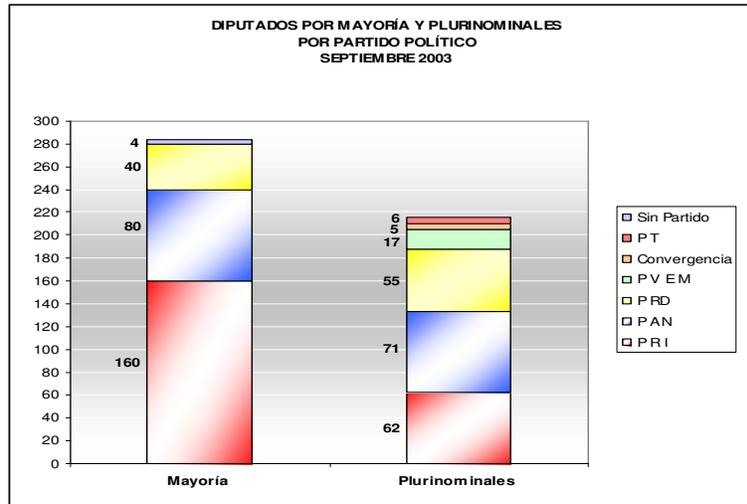
En el último periodo de la legislatura la composición de los grupos parlamentarios fue la siguiente:

### **Cuadro 12**

COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS LIX LEGISLATURA JUNIO 2006			
Partido	Mayoría	Plurinominales	TOTAL
PRI	146	57	203
PAN	79	69	148
PRD	56	41	97
PVEM	3	14	17
PT	0	6	6
Convergencia	0	5	5
Sin Partido	16	8	24
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>	<b>300</b>	<b>500</b>
<i>Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión, <a href="http://www.cddhcu.gob.mx">http://www.cddhcu.gob.mx</a></i>			

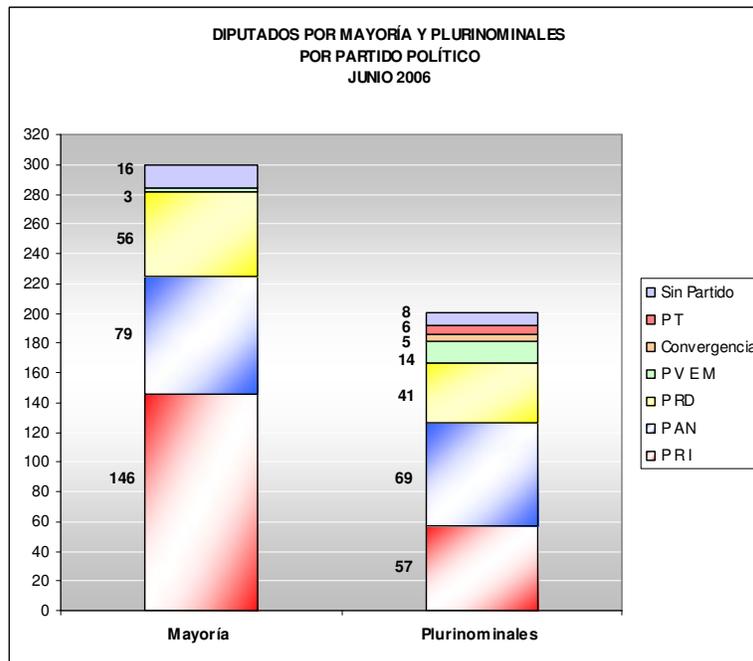
Como puede observarse, a lo largo de los tres años que duró la LIX legislatura, esta sufrió cambios importantes en su composición. Existió una movilidad importante al interior de la Cámara de Diputados particularmente en el grupo del PRI, que impacto de manera similar a diputados electos por mayoría como por representación proporcional. Lo anterior se refleja en los siguientes gráficos.

**Gráfico 1**



Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión  
<http://cddhcu.gob.mx>

**Gráfico 2**



Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión  
<http://cddhcu.gob.mx>

Como puede observarse en las gráficas 1 y 2 y en los cuadros 11 y 12, el partido más perjudicado por la deserción de diputados adheridos a su grupo parlamentario fue el PRI, sin embargo esto no se reflejó en un incremento de diputados a favor de otro partido, más bien se dio un aumento significativo en el número de diputados independientes. Cabe mencionar que los diputados independientes están en desventaja respecto a aquellos que están integrados a un grupo parlamentario.

El PRI perdió 14 diputados de mayoría y 5 plurinominales. Lo anterior representa más un escenario de ruptura interna del PRI, que un esquema de indisciplina partidaria o escaso control del partido respecto a sus diputados.

El PAN pasó de 80 a 79 diputados de mayoría y de 71 a 69 diputados de representación proporcional, lo cual indica un control amplio del partido sobre sus diputados. El PRD incrementó su número de diputados de 40 a 56, pero perdió diputados plurinominales pasando de 55 a 41. Lo más significativo es el aumento de diputados sin partidos que pasó de 4 a 16 de mayoría más 8 plurinominales.

En conclusión, la diferencia entre el número de diputados por grupo parlamentario en el primer año de la legislatura y el último fue el siguiente:

**Cuadro 13**

COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS LIX LEGISLATURA			
Partido	2003	2006	Diferencia
PRI	222	203	-19
PAN	151	148	-3
PRD	95	97	+2
PVEM	17	17	0
PT	6	6	0
Convergencia	5	5	0
Sin Partido	4	24	+20
<b>TOTAL</b>	<b>500</b>	<b>500</b>	<b>0</b>
<i>Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión, <a href="http://www.cddhcu.gob.mx">http://www.cddhcu.gob.mx</a></i>			

Como puede observarse tanto el PRI como el PAN perdieron Diputados, aunque en el primer caso fue mucho más significativa, El PRD, al contrario, ganó dos diputados. Los demás partidos se mantuvieron iguales.

Esta misma información se expresa en términos porcentuales de la siguiente forma:

**Cuadro 14**

**% de Diputados por partido  
Septiembre 2003**

Partido	TOTAL	%
P R I	222	44.4%
P A N	151	30.2%
P R D	95	19.0%
P V E M	17	3.4%
P T	6	1.2%
Convergencia	5	1.0%
Sin Partido	4	0.8%
<b>TOTAL</b>	<b>500</b>	<b>100%</b>

*Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión, <http://www.cddhcu.gob.mx>*

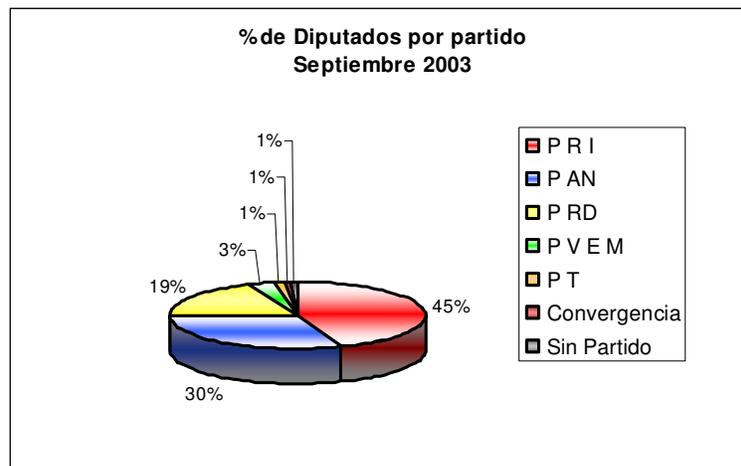
**Cuadro 15**

**% de Diputados por partido  
Junio 2006**

Partido	TOTAL	TOTAL
PRI	203	40.6%
PAN	148	29.6%
PRD	97	19.4%
PVEM	17	3.4%
PT	6	1.2%
Convergencia	5	1.0%
Sin Partido	24	4.8%
<b>TOTAL</b>	<b>500</b>	<b>100%</b>

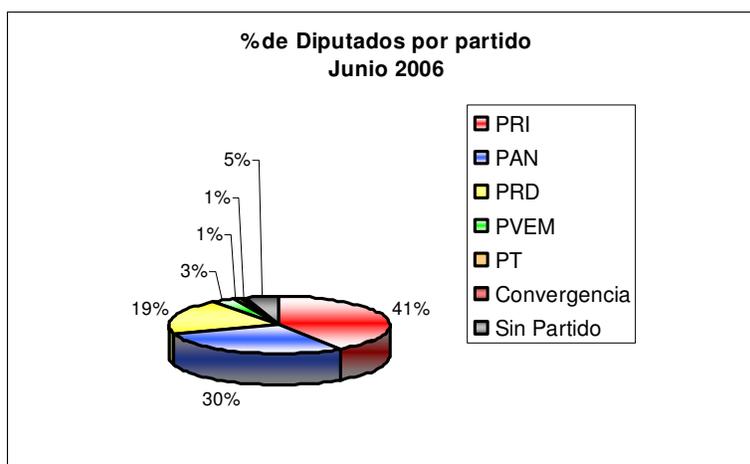
*Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión, <http://www.cddhcu.gob.mx>*

**Gráfico 3**



*Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión <http://cddhcu.gob.mx>*

## Gráfico 4



*Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión  
<http://cddhcu.gob.mx>*

Como puede observarse, en los cuadros 14 y 15 y en las gráficas 3 y 4, en términos porcentuales la pérdida del PRI fue del 4%, por lo cual la diferencia entre el PRI y el PAN pasó de casi 15 puntos porcentuales a un 11 por ciento. Los demás partidos se mantuvieron estables.

Aún con esta disminución del PRI, este mantiene una posición privilegiada respecto al resto de los partidos, una alianza PRI/PRD representa en el primer gráfica 64% y en la segunda 60 %. En este sentido una Alianza PAN/PRD en ambos casos equivale al 49%, es decir no alcanza a conformar mayoría.

Derivado de lo anterior el grupo conformado por los diputados independientes que representó casi el 5% de la composición total del Congreso (un porcentaje mayor al de los partidos PVEM, PT, y Convergencia por separado e igual a estos en conjunto), constituyó en un grupo capaz de inclinar la balanza a favor del PAN.

En conclusión, la composición de la LIX Legislatura muestra claramente una falta de mayoría por parte de algún partido, lo que significa que para la aprobación de cualquier ley es necesaria la formación de alianzas, por lo menos entre dos de los tres partidos con mayor número de curules.

También es claro que el PRI constituye la primera minoría (incluso después de su ruptura), el PAN es la segunda fuerza y el PRD en tercer lugar con una diferencia que osciló entre 25 y 20 puntos respecto al primero y de 10 puntos porcentuales respecto al segundo.

Cabe recordar que el partido del Presidente Vicente Fox Quesada, el Partido Acción Nacional, no sólo no contaba con mayoría sino que además tampoco constituía la primera fuerza de la Cámara de Diputados.

En este sentido la gobernabilidad<sup>51</sup> del país depende en realidad del comportamiento de los tres partidos más grandes, PRI, PAN y PRD.

### 3.1.2 Posturas de los grupos parlamentarios

Los partidos políticos expresan en sus programas de gobierno, agendas legislativas y plataformas electorales, sus posicionamientos respecto a diversos temas de interés social y político, los cuales pueden presentar diferentes grados de dispersión y/o polarización, es decir para un partido puede ser más importante la política económica mientras que para otro puede ser más prioritario la política social. O bien, dentro de un mismo tema cada partido puede asumir posiciones contrarias o coincidentes.

En el 2003 existían varios temas controvertidos entre los que destacan las llamadas reformas estructurales como las siguientes:

- Reforma del Estado
- Reforma Energética
- Reforma Hacendaría
- Reforma Laboral
- Reforma de Telecomunicaciones

Analizar las diferentes posturas de los partidos frente a temas controvertidos permite visualizar el grado de polarización existente.

En este caso, en función del sistema de partidos de México, solo se considera la postura de los tres principales partidos políticos PAN, PRI y PRD.

Un análisis comparativo temático de las plataformas electorales de 2003 de estos partidos, realizada por el Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados llega a las siguientes conclusiones respecto a las coincidencias de los tres principales partidos en diversos temas relacionados con las cinco reformas mencionadas:

---

<sup>51</sup> Existen deferentes conceptos de gobernabilidad, para autores como Manuel Alcántara, Dror, y Angel Fisflisch, la gobernabilidad está relacionada con la capacidad de la maquinaria gubernamental es decir de las autoridades políticas y de la burocracia para responder producir y ejecutar las decisiones políticas con las que se pretende hacer frente a las demandas sociales. Otras definiciones más amplias como la de Joan Prats estima que la gobernabilidad es un atributo de los gobiernos y de las sociedades por lo cual implica estabilidad política, condiciones para la toma de decisiones, la existencia de instituciones y capacidades para reconocer problemas y hacerles frente. Mientras que para Coppedge la gobernabilidad existe en la medida en que los actores políticos estratégicos logran acuerdos estables y mutuamente aceptables.

### Gráfico 5

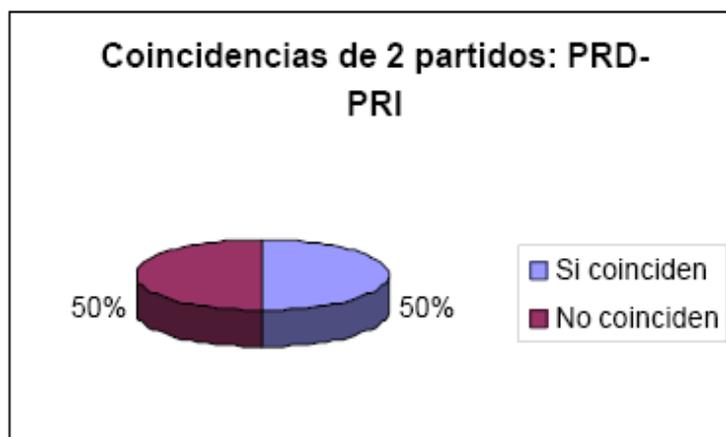


*Las Reformas Estructurales en las Plataformas Electorales 2003. Un análisis temático comparativo. Servicio de Investigación y Análisis División de Política Social Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados*

Como puede observarse el ámbito de coincidencia es de apenas el 26%, sin considerar la importancia o relevancia de los temas o subtemas involucrados, así como el grado de conflicto respecto a los temas no coincidentes. Sin embargo, esta gráfica nos da idea del grado de complejidad de las negociaciones alrededor de dichas reformas.

Las coincidencias entre el PRI y el PRD eran mayores como lo muestra el siguiente cuadro:

### Gráfico 6



*Las Reformas Estructurales en las Plataformas Electorales 2003. Un análisis temático comparativo. Servicio de Investigación y Análisis División de Política Social Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados*

De acuerdo a la gráfica, la coincidencia de temas alrededor de las reformas estructurales entre PRI y PRD es del 50%, lo cual significa que estos partidos compartían un mayor número de preocupaciones e intereses en comparación a las inquietudes del PAN. El siguiente cuadro de subtemas coincidentes corrobora tal afirmación.

## Cuadro 16

### Subtemas de Coincidencias en Reformas Estructurales

REFORMAS ESTRUCTURALES	Número de subtemas en los que coinciden	Partidos que coinciden
Reforma del Estado	7	PRD-PRI
Reforma Energética	2	PAN PRI
	5	PRD-PRI
Reforma Hacendaria	6	PRD-PRI
Reforma Laboral	1	PAN-PRD
	2	PRD-PRI
Reforma de Telecomunicaciones	3	PRD-PRI

*Las Reformas Estructurales en las Plataformas Electorales 2003. Un análisis temático comparativo. Servicio de Investigación y Análisis División de Política Social Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados*

Como puede observarse en el 2003 había mayor coincidencia temática entre PRD y PRI que entre PAN y PRI o PAN y PRD. Lo anterior supondría que las alianzas entre PRD y PRI fueran más factibles, por lo menos alrededor de dichos temas ya que aparentemente existe una mayor cercanía ideológica.

Sin embargo, la relevancia de dichas coincidencias solo tienen sentido en la medida en que se hubieran logrado acuerdos entre dichos partidos, que permitieran la aprobación de dichas reformas. Lo cierto es que durante la LIX legislatura no se concretó ninguna reforma estructural, lo cual demuestra una incapacidad de dicha legislatura para negociar y concretar alianzas en estos temas.

El análisis anterior, se refiere a reformas complejas, que giran alrededor de temas considerados prioritarios para el desarrollo del país, que pudieron o no incluir modificaciones a la Constitución además de a diversas leyes federales.

Otro factor adicional de análisis, es el impacto del éxito o fracaso de estas reformas estructurales, en beneficio o perjuicio de otras reformas del mismo nivel o bien en la labor legislativa ordinaria. Por ejemplo a inicios de 2004 el fracaso de la Reforma Fiscal era vista como claro ejemplo de la falta de condiciones para debatir y atender los temas prioritarios de la agenda nacional, en particular de las Reformas eléctrica, laboral y del Estado.<sup>52</sup>

En este sentido la Reforma Hacendaria y los temas que giran alrededor de ella fueron un factor determinante en el proceso de negociación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos para 2004, ya que esta se realizó como un paso previo y condición para lo segundo.

Las principales posturas y preocupaciones del PAN, PRI y PRD, expresadas en sus respectivas plataformas electorales, respecto a temas hacendarios, presupuestarios y afines fueron las siguientes<sup>53</sup>:

<sup>52</sup> *Las Reformas Estructurales en las Plataformas Electorales 2003. Un análisis temático comparativo. Servicio de Investigación y Análisis División de Política Social Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados Síntesis informativa. Resumen ejecutivo. Germán Martínez, Coordinador adjunto del Grupo Parlamentario PAN. EL Milenio. 5 de enero de 2004.*

Síntesis informativa. Resumen ejecutivo. EL Universal. 5 de enero de 2004.

<sup>53</sup> *Las Reformas Estructurales en las Plataformas Electorales 2003. Un análisis temático comparativo. Servicio de Investigación y Análisis División de Política Social Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados "Plataforma legislativa 2003 Elecciones para diputados federales 2003". Partido Acción Nacional. www.pan.org.mx 12 de Febrero 2003. "Plataforma Electoral, 2003. Proyecto nacional con rumbo: hacia la nueva mayoría legislativa para la defensa de la constitución y el desarrollo con justicia". Partido Revolucionario Institucional. www.pri.org.mx 12 de Febrero 2003. "Plataforma legislativa. Periodo 2003-2006. Plataforma legislativa elecciones. Elecciones para diputados federales 2003", Partido de la Revolución Democrática. www.prd.org.mx 12 de Febrero 2003*

## **PAN**

- Incrementar los ingresos públicos sin aumentar el déficit hacendario.
- Establecer mecanismos compensatorios como transferencias directas.
- Aumentar las facultades e instrumentos fiscalizadores de la auditoría Superior de la Federación (ASF).
- Promover reformas las cuales aseguren a los estados y municipios rindan cuentas sobre los recursos federales recibidos.

## **PRI**

- Impulsar una política de fomento y financiamiento a la actividad económica.
- Impulsar la generación de empleos para alentar el desarrollo del mercado interno.
- Proponer soluciones al problema de los pasivos del Gobierno Federal.
- Acciones para reducir la carga de la deuda pública.
- Revisar y auditar las operaciones del Fobaproa.
- Reformar la hacienda pública en los rubros de ingresos, gasto, así como límites y condiciones para el endeudamiento, distribuyendo expresamente las competencias entre los tres niveles de gobierno.
- Establecer las bases de para un federalismo de la hacienda pública.
- Iniciar un proceso de transformación de la estructura fiscal y las finanzas públicas.
- Fortalecer los ingresos del Gobierno Federal principalmente a través de impuestos directos y del combate a la evasión y la elusión fiscales.
- Establecer mecanismos que permitan la evaluación de los programas y proyectos gubernamentales.
- Pugnar por una política de austeridad en el gasto corriente y en las percepciones de los funcionarios públicos.
- Legislar en materia de sanciones a funcionarios que no respeten las disposiciones presupuestarias aprobadas por el Congreso.
- Modificar las fechas de envío del paquete económico y sus mecanismos de aprobación.
- Impulsar un programa de simplificación administrativa y desarrollo institucional.

## **PRD**

- Combatir los monopolios y fortalecer el mercado interno
- Establecer la ratificación de los nombramientos de los integrantes de la Comisión Federal de Competencia (COFECO) por parte del Senado, y que las resoluciones de dicho organismo sean vinculantes.
- Proponer reformas para que el Banco de México presente al Congreso un informe anual y que el gobernador de dicho organismo pueda ser llamado a comparecer.
- Fortalecer el papel de la Banca de Desarrollo, así como modificar leyes de Nacional Financiera, Bancomext y Banobras, para evaluar los programas crediticios de la banca de desarrollo en función de las garantías, y de la capacidad de generación de empleos, reorientando el financiamiento hacia la producción.
- Revisar los créditos irregulares que se encuentren garantizados mediante pagarés del Fobaproa.

- Programa de reactivación económica y reforma hacendaría que promueva el ahorro, la inversión, el empleo y brinde cobertura a la política social.
- Redefición de necesidades de gasto, así como orientar el gasto público al desarrollo social.
- Recuperación del carácter redistributivo y promotor del desarrollo de la política fiscal.
- Ampliar la base de contribuyentes, así como garantizar que los grandes consorcios y monopolios nacionales y extranjeros cumplan con las leyes fiscales.
- Igual prioridad al gasto social que al gasto financiero del Estado.
- Fiscalización de los ingresos y gastos públicos.
- Sujetar los sueldos de los altos funcionarios federales a topes determinados por ley, así como prohibir las prestaciones indebidas y los sobresueldos.

Como puede observarse la principal preocupación del PAN es el control y la fiscalización, para el PRI es de gran importancia impulsar un federalismo fiscal, y para el PRD la distribución del presupuesto a favor de la política social.

### 3.2. Comisiones y Órganos de gobierno interno

La pluralidad del pleno se refleja a su vez en la distribución de los puestos en los órganos de gobierno de la Cámara así como en las comisiones, esto es importante por que es a través de estos puestos que se controla la agenda legislativa, las sesiones en el pleno y en general del proceso legislativo, así como la distribución de los recursos a su interior.

Por lo anterior se presenta a continuación como es que se conformaron dichos órganos durante la LIX legislatura. Además, se presenta a los integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, así como de la Comisión de Hacienda y Crédito Público que son las encargadas del análisis y dictaminación de las iniciativas de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación.

#### 3.2.1 Composición de la Junta de Coordinación Política

La Junta de Coordinación Política se compone por los líderes parlamentarios de los partidos políticos con representación en el Congreso, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

En la Cámara de diputados durante la LIX legislatura la composición de la Junta de Coordinación Política fue la siguiente:

#### ***Cuadro 17***

Integrantes de la Junta de Coordinación Política		
PARTIDO	2003	2006
PRI	Dip. Elba Esther Gordillo Morales	Dip Chuayffet Chemor Emilio

<b>PAN</b>	Dip. Francisco Javier Barrio Terrazas	Dip. González Morfín José
<b>PRD</b>	Dip. Pablo Gómez Álvarez	Dip Pablo Gómez Álvarez
<b>PVEM</b>	Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari	Dip Velasco Coello Manuel
<i>Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión, <a href="http://www.cddhcu.gob.mx">http://www.cddhcu.gob.mx</a></i>		

### 3.2.2 Composición de la Mesa Directiva

La Mesa Directiva es electa por un periodo de un año, la presidencia de la misma se turna entre los partidos con mayor número de diputaciones, en el primer año de gobierno (2003-2004) se conformó de la siguiente manera.

#### **Cuadro 18**

<b>Integrantes de la Mesa Directiva</b>		
<b>Puesto</b>	<b>Nombre</b>	<b>Partido</b>
Presidente	Dip. Juan de Dios Castro Lozano	PAN
Vicepresidente	Dip. Antonio Morales de la Peña	PAN
Vicepresidente	Dip. Francisco Agustín Arroyo Vieyra	PRI
Vicepresidente	Dip. Amalia Dolores García Medina	PRD
Secretario	Dip. Amalín Yabur Elías	PRI
Secretario	Dip. Marcos Morales Torres	PRD
Secretario	Dip. María de Jesús Aguirre Maldonado	PRI
<i>Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión, <a href="http://www.cddhcu.gob.mx">http://www.cddhcu.gob.mx</a></i>		

Como puede observarse, en el primer año de la LIX, el PRI contó con un mayor número de integrantes en la Mesa Directiva, sin embargo la presidencia estuvo a cargo de Acción Nacional. La composición de este órgano de gobierno también refleja la supremacía de los tres partidos con mayor número de votos ya que los partidos minoritarios en este caso no cuentan con representación.

### 3.2.3 Conformación de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública

La iniciativa de Presupuesto de Egresos, al igual que las demás iniciativas de ley, son discutidas, analizadas y dictaminadas por lo menos por una Comisión.

En este caso, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública tiene la responsabilidad en materia de presupuesto, por lo que es importante conocer cuál fue su composición, así como el nombre de los diputados que la integraron y que se presentan en el siguiente cuadro:

#### **Cuadro 19**

<b>Integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública</b>					
LIX LEGISLATURA					
<b>NÚM.</b>	<b>PUESTO</b>	<b>PARTIDO</b>	<b>APELLIDO P</b>	<b>APELLIDO M</b>	<b>NOMBRE (S)</b>
1	Presidencia	PRI	Rojas	Gutiérrez	Francisco José
2	Secretaría	CONV	Maldonado	Venegas	Luis
3	Secretaría	PAN	Osuna	Millán	José Guadalupe

<b>Integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública</b>					
LIX LEGISLATURA					
<b>NÚM.</b>	<b>PUESTO</b>	<b>PARTIDO</b>	<b>APELLIDO P</b>	<b>APELLIDO M</b>	<b>NOMBRE (S)</b>
4	Secretaría	PAN	Ruiz	del Rincón	Gabriela
5	Secretaría	PRD	Hernández	Ramos	Minerva
6	Secretaría	PRD	Guisar	Carranza	Guillermo
7	Secretaría	PRI	Hinojosa	Ochoa	Baltasar Manuel
8	Secretaría	PRI	Ramírez	Pineda	Luis Antonio
9	Secretaría	PT	González	Yáñez	Alejandro
10	Secretaría	PVEM	Kahwagi	Macari	Jorge Antonio
11	Integrante	PAN	Castelo	Parada	Javier
12	Integrante	PAN	Döring	Casar	Federico
13	Integrante	PAN	Madero	Muñoz	Gustavo Enrique
14	Integrante	PAN	Mendoza	Ayala	Rubén
15	Integrante	PAN	Molinar	Horcasitas	Juan Francisco
16	Integrante	PAN	Ovalle	Araiza	Manuel Enrique
17	Integrante	PAN	Salazar	Diez De Sollano	Francisco Javier
18	Integrante	PRD	Brugada	Molina	Clara Marina
19	Integrante	PRD	Díaz	Del Campo	María Angélica
20	Integrante	PRD	Suárez	Carrera	Víctor
21	Integrante	PRI	Astazarán	Gutiérrez	Antonio Francisco
22	Integrante	PRI	Buendía	Tirado	Ángel Augusto
23	Integrante	PRI	Ibáñez	Montes	José Angel
24	Integrante	PRI	Mejía	González	Raúl José
25	Integrante	PRI	Osornio	Sánchez	Arturo
26	Integrante	PRI	Pimentel	González	Oscar
27	Integrante	PRI	Ruiz	González	Tomás José
28	Integrante	PRI	Suárez	Y Dávila	Francisco
29	Integrante	PRI	Villegas	Arreola	Alfredo
30	Integrante	PVEM	Velasco	Coello	Manuel

*Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión <http://cddhcu.gob.mx>*

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública se compone de un presidente, nueve secretarías, y veinte integrantes más. Como se puede observar la composición de la misma en la LIX legislatura refleja la fuerza de cada uno de los partidos, el PRI contaba con la Presidencia, dos secretarías y nueve integrantes para un total de doce diputados. El PAN contaba con nueve diputados en total, el PRD con cinco, el PVEM con dos, el PT y Convergencia con un diputado respectivamente.

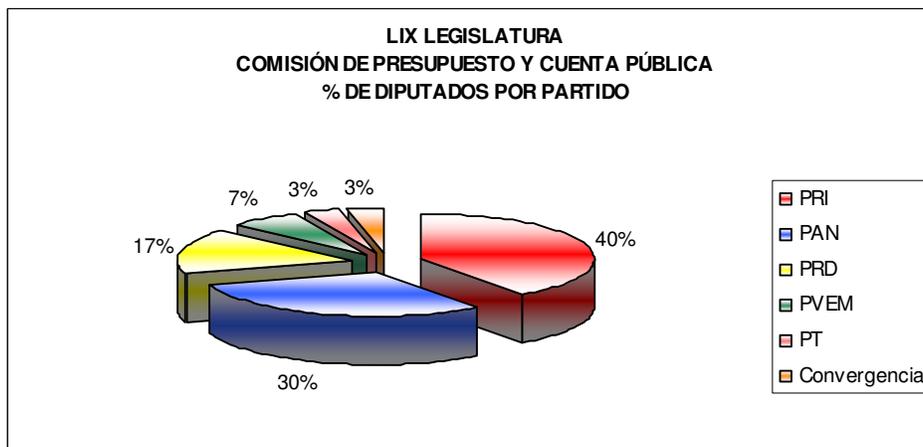
### **Cuadro 20**

<b>COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA</b>					
LIX LEGISLATURA					
<b>PARTIDO</b>	<b>PRESIDENCIA</b>	<b>SECRETARÍAS</b>	<b>INTEGRANTES</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
PRI	1	2	9	12	40%
PAN	0	2	7	9	30%
PRD	0	2	3	5	17%
PVEM	0	1	1	2	7%
PT	0	1	0	1	3%
Convergencia	0	1	0	1	3%
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>20</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

*Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*

Las decisiones de la comisión, y en particular la aprobación de los dictámenes respecto a las iniciativas presentadas, se realiza por mayoría mediante el voto de cada uno de los integrantes.

**Gráfico 7**



Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión <http://cddhcu.gob.mx>

Esto significa que considerando el porcentaje de votos por partido al interior de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, la base para una alianza capaz de lograr una mayoría era el PRI o el PAN. El PRD cobraba importancia siempre y cuando el PRI y el PAN no llegaran a un acuerdo entre ellos.

**3.2.4 Conformación de la Comisión de Hacienda y Crédito Público**

Por otro lado, los impuestos y demás temas fiscales, así como la Ley de Ingresos, deben ser dictaminados en primera instancia por la Comisión de Hacienda y Crédito público, a continuación se presenta la conformación de dicha Comisión.

**Cuadro 21**

<i>Integrantes de la Comisión de Hacienda y Crédito Público</i>					
LIX LEGISLATURA (Nov. 2003)*					
NÚM.	PUESTO	PARTIDO	APELLIDO P	APELIDO M	NOMBRE (S)
1	Presidencia	PAN	Madero	Muñoz	Gustavo
2	Secretaría	CONV	Martínez	Álvarez	Jesús Emilio
3	Secretaría	PAN	Puelles	Espina	José Felipe
4	Secretaría	PRD	Bernal	Ladrón de Guevara,	Diana Rosalía
5	Secretaría	PRI	Suárez y	Dávila	Francisco
6	Secretaría	PRI	Pérez	Góngora	Juan Carlos
7	Secretaría	PRI	Alcántara	Rojas	José Arturo

<b>Integrantes de la Comisión de Hacienda y Crédito Público</b>					
LIX LEGISLATURA (Nov. 2003)*					
<b>NÚM.</b>	<b>PUESTO</b>	<b>PARTIDO</b>	<b>APELLIDO P</b>	<b>APELIDO M</b>	<b>NOMBRE (S)</b>
8	Secretaría	<b>PRI</b>	Campa	Cifrián	Rafael Roberto
9	Secretaría	<b>PVEM</b>	Agundis	Arias	Alejandro
10	Integrante	<b>PAN</b>	Obregón	Serrano	Jorge Carlos
11	Integrante	<b>PAN</b>	Osuna	Millán	José
12	Integrante	<b>PAN</b>	Pérez	Cárdenas	Manuel
13	Integrante	<b>PAN</b>	Toscano	Velasco	Miguel Angel
14	Integrante	<b>PAN</b>	Trejo	Reyes	José
15	Integrante	<b>PAN</b>	Valdéz	de Anda	Francisco Javier
16	Integrante	<b>PAN</b>	Cortés	Mendoza	Marko Antonio
17	Integrante	<b>PRD</b>	Padierna	Luna	María de los Dolores
18	Integrante	<b>PRD</b>	Ramírez	Cuéllar	Alfonso
19	Integrante	<b>PRD</b>	Narváez	Salinas	Javier
20	Integrante	<b>PRD</b>	Zebadúa.	González	Emilio
21	Integrante	<b>PRI</b>	Echeverría	Pineda	Abel
22	Integrante	<b>PRI</b>	Flores	Hernández	José Luis
23	Integrante	<b>PRI</b>	Hinojosa	Ochoa	Baltazar Manuel
24	Integrante	<b>PRI</b>	Monárrez	Rincón	Francisco Luis
25	Integrante	<b>PRI</b>	Ramírez	Pineda	Luis Antonio
26	Integrante	<b>PRI</b>	Ruiz	González	Tomás José
27	Integrante	<b>PRI</b>	Scherman	Leaño	María Esther de Jesús
28	Integrante	<b>PRI</b>	Vizcarra	Calderón	Jesús
<p>*El 17 de diciembre Emilio Chuayffet entregó a la Comisión Permanente el comunicado a través del cual se modifica la conformación de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la siguiente manera:  Roberto Rafael Campa Cifrián es sustituido por José Alarcón Hernández; sale Abel Echeverría Pineda y entra Mario Moreno Arcos; en lugar de Baltasar Manuel Hinojosa Ochoa va Enrique Ariel Escalante Arceo, quien deja la Comisión de Turismo; Tomás José Ruiz González es relevado por Ángel Buendía Tirado, quien sale de la Comisión de Comunicaciones.</p>					

*Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión <http://cddhecu.gob.mx>*

Como puede observarse, la estructura de esta Comisión es muy parecida a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, sin embargo a diferencia de ésta la Presidencia corresponde al grupo parlamentario del PAN, aunque es muy clara la mayoría priista. Un aspecto que sobresale es el cambio de diputados por parte del PRI justo en el momento más crítico para la aprobación de la Ley de Ingresos.

Como puede observarse tanto en el cuadro 22 como en el gráfico 8 la primera minoría dentro de la comisión era el PRI, en una posición estratégica ya que constituía la base para cualquier alianza (siempre y cuando votará en bloque) al representar el 43% . En conjunto con el PAN representaba el 75% y en alianza con el PRD 61%.

Conforme a lo anterior un voto dividido al interior del PRI benefició la aprobación de la propuesta impulsada por el PAN tal y como se verá en el siguiente capítulo.

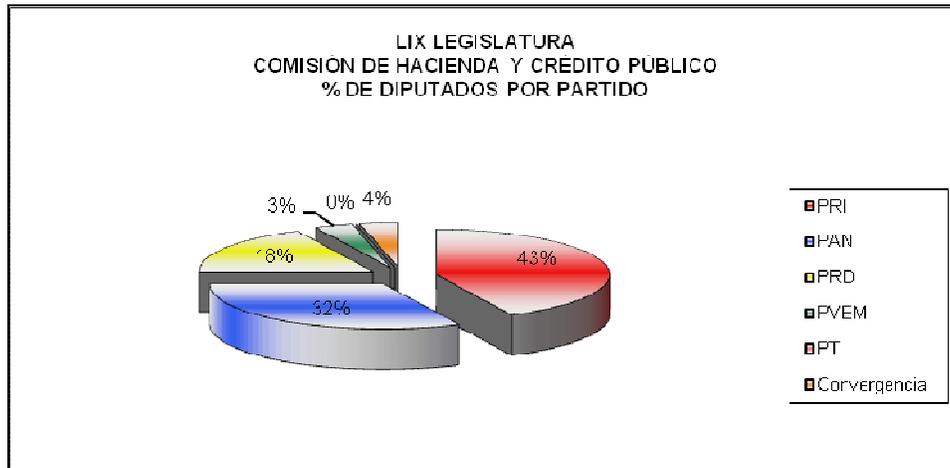
**Cuadro 22**

COMISIÓN DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO LIX LEGISLATURA					
PARTIDO	PRESIDENCIA	SECRETARIAS	INTEGRANTES	TOTAL	%
PRI	0	4	8	12	43%
PAN	1	1	7	9	32%
PRD	0	1	4	5	18%
PVEM	0	1	0	1	4%
PT	0	0	0	0	0%
Convergencia	0	1	0	1	4%
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>19</b>	<b>28</b>	<b>100%</b>

*Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión <http://cddhcu.gob.mx>*

Otro aspecto que podemos observar es que en caso de una votación dividida los votos tanto del diputado de Convergencia como del Partido Verde resultarían fundamentales.

**Gráfico 8**



*Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión <http://cddhcu.gob.mx>*

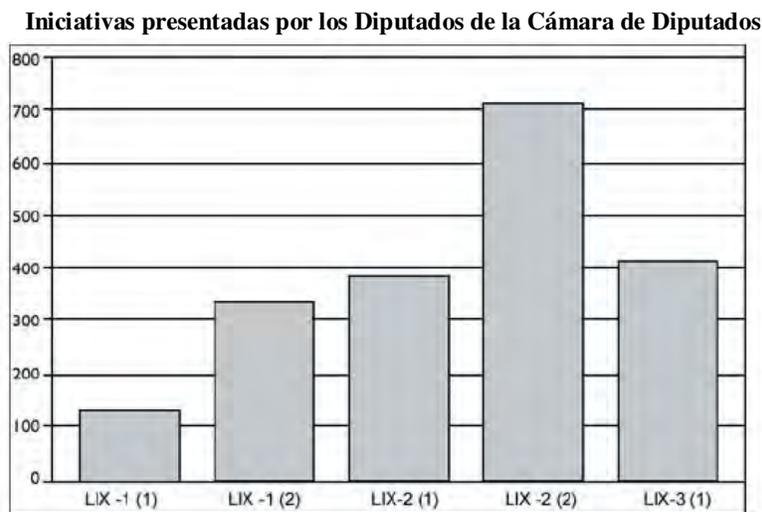
**3.3. Indicadores de productividad**

Las legislaturas tienen una producción ordinaria de leyes. En este sentido existen diversos indicadores que permiten medir la productividad de las legislaturas como son:

- Número de iniciativas presentadas
- Número de iniciativas dictaminadas
- Número de iniciativas aprobadas
- Porcentaje de éxito (iniciativas presentadas & iniciativas aprobadas)

Todos estos indicadores pueden referirse al trabajo de la cámara de diputados en su conjunto, de cada uno de los grupos parlamentarios, e incluso de cada diputado en específico. En términos generales los diputados de la LIX legislatura observaron el siguiente comportamiento durante los tres años de su ejercicio respecto al número de iniciativas presentadas.

### Gráfico 9



*Benito Nacif Hernández, Diego Díaz Iturbe y Jorge Egren Moreno,  
Indicadores de desempeño legislativo Primera mitad del tercer año de ejercicio de la LIX legislatura,  
Monitor legislativo, CIDE, 2006*

Como puede observarse durante este periodo se registro un aumento constante en el número de iniciativas presentadas llegando a su máximo en el segundo periodo del segundo año de gobierno con 715 iniciativas. En el tercer año puede observarse una disminución considerable ya que el número de iniciativas presentadas en el primer periodo del último año fue de 414.

Los diputados no son los únicos facultados para presentar iniciativas de ley, el Senado, el Ejecutivo y los Congresos locales también poseen dicha facultad. Por lo tanto, una manera de medir la productividad de la legislatura es en contraposición a la aportación legislativa de los diputados en relación a los demás órganos mencionados.

En este sentido la Cámara de Diputados presentó durante la LIX legislatura un total de 1973 iniciativas de las cuales fueron aprobadas 279, lo cual equivale a una contribución del 86.52% promedio anual de la legislación presentada. Sin embargo, la tasa de éxito fue de 9.76% en el primer año; 7.28% en el segundo; y 2.91% en el segundo. Como puede observarse la tasa de éxito fue reduciéndose año con año. Esto significa una muy baja eficiencia legislativa.

En Contraste a lo anterior, el Ejecutivo Federal participó en promedio con el 5.8% de la legislación presentada. Su tasa de éxito fue de 31.25% en el primer año; 50% en el segundo y 37.50% en el tercero.

**En conclusión el Ejecutivo fue más eficiente que la Cámara de Diputados en materia legislativa ya que a pesar de presentar un menor número de iniciativas logró una mayor tasa de éxito.**

Lo anterior sin considerar todas aquellas iniciativas que siendo presentadas y turnadas a la comisión correspondiente, no llegan a ser dictaminadas y por lo tanto tampoco son presentadas ante el pleno para ser aprobadas o rechazadas por el voto de los diputados.

El análisis a nivel de grupos parlamentarios también presenta datos interesantes que se muestran en el siguiente cuadro.

### **Cuadro 23**

**Iniciativas por grupo parlamentario**  
Hasta la primera mitad del tercer año de gobierno de la LIX legislatura

Partidos	Presentadas	Dictaminadas	Aprobadas	Contribución	Éxito
PRI	749	124	114	44.19%	15.22%
PAN	368	63	56	21.71%	15.22%
PRD	320	40	37	14.34%	11.56%
PVEM	301	50	35	13.57%	11.63%
CDPPN	147	13	12	4.65%	8.16%
PT	46	6	4	1.55%	8.70%
<b>Total</b>	<b>1931</b>	<b>296</b>	<b>258</b>	<b>100.00%</b>	<b>13.36%</b>

*Benito Nacif Hernández, Diego Díaz Iturbe y Jorge Egren Moreno,  
Indicadores de desempeño legislativo Primera mitad del tercer año de ejercicio de la LIX legislatura,  
Monitor legislativo, CIDE, 2006*

Como puede observarse el partido que presenta el mayor número de iniciativas es el PRI, lo cuál es congruente con el tamaño de dicha fracción parlamentaria ya que constituía la primera minoría, es decir era el grupo con mayor número de diputados. La contribución de este partido en relación a los demás grupos parlamentarios fue de 44.19%, mientras que el promedio de iniciativas presentada por diputado fue en el primer año de ejercicio de 0.75; en el segundo de 1.91; y en el tercero de 0.69.

En esta tabla sobresale la cantidad de iniciativas presentadas por el PVEM ya que con apenas 17 diputados presentó más de 300 iniciativas con una tasa de éxito superior a la del PRD. Por lo que el Partido Verde Ecológico de México presenta el mayor porcentaje de iniciativas por diputado, en el primer año de 2.88; en el segundo año 9.71; y en el tercero de 5.12.

Otro aspecto que sobresale del cuadro es la columna de iniciativas dictaminadas, como puede observarse la diferencia entre el número de iniciativas presentadas y dictaminadas es abrumadora y denota un exceso de trabajo para las comisiones que se traduce un alto índice de rezago legislativo.

Sin embargo, la eficiencia de las comisiones presenta otra variante, el trabajo legislativo se concentra en un número muy reducido de comisiones, en este caso las comisiones con mayor número de iniciativas turnadas durante el ejercicio de la LIX fueron:

### **Cuadro 24**

**Comisiones con mayor carga legislativa en la LIX Legislatura**

Comisión	Primer año		Segundo año		Tercer año	
	Turnadas	Dictaminadas	Turnadas	Dictaminadas	Turnadas	Dictaminadas
Puntos Constitucionales	161	26	256	13	95	11
Hacienda y Crédito Público	194	83	217	67	92	2
Justicia y Derechos Humanos	92	38	208	20	84	0
Gobernación	69	23	150	25	52	2

Elaboración propia con datos de: Benito Nacif Hernández, Diego Díaz Iturbe y Jorge Egren Moreno, *Indicadores de desempeño legislativo Primera mitad del tercer año de ejercicio de la LIX legislatura, Monitor legislativo, CIDE, 2006*

Como puede observarse la ineficiencia legislativa se traduce en un muy bajo índice de iniciativas dictaminadas y por lo tanto votadas en el pleno, en conclusión la Cámara de Diputados presenta un alto grado de rezago.

En estas comisiones el gran número de iniciativas presentadas representan una gran carga de trabajo que justifica el bajo índice de productividad, empero, hay comisiones en las cuales no se justifica dicha situación, ya que le son turnadas muy pocas iniciativas las cuales no son dictaminadas. Por ejemplo, la Comisión de Pesca atendió en el primer año de gobierno de la LIX legislatura una iniciativa la cuál no fue dictaminada; en el segundo año le fueron turnadas tres iniciativas de las cuales ninguna fue dictaminada; en el primer periodo del tercer año no recibió ninguna iniciativa.

En conclusión, no existen los mecanismos que obliguen a las Comisiones a realizar su principal actividad que constituye en dictaminar las iniciativas que les fueron turnados en un sentido positivo o negativo. Si una iniciativa es rechazada por la Comisión correspondiente, esta no se presenta al pleno, pero en la realidad la mayoría de las iniciativas se mantienen congeladas en las comisiones.

Por otro lado, ya que la actividad legislativa se concentra en unas cuantas comisiones, es consecuencia que los partidos o grupos parlamentarios se interesen, en particular, por el control de dichas Comisiones y por lo tanto que las presidencias y secretarías de las mismas estén en manos de alguno de los tres partidos con mayor número de integrantes en la Cámara.

### **3.4. Líderes parlamentarios**

Otro aspecto de análisis es el de las personalidades relevantes al interior de la Cámara de Diputados, ya que no todos los diputados tienen el mismo grado de actividad legislativa, y mucho menos el mismo peso político, es decir, la misma influencia sobre otros diputados de su grupo parlamentario, una fracción de su grupo parlamentario, y frente a la dirigencia del partido al cual pertenecen. Asimismo no todos son reconocidos como líderes, interlocutores o representantes de alguna tendencia.

En este sentido, se presenta a continuación una breve biografía de los diputados y diputadas de la LIX legislatura que por haber fungido como líderes parlamentarios se posesionaron en puestos de decisión al interior de la Cámara y de sus respectivos grupos parlamentarios.

**Cuadro 25**

**Líderes parlamentarios de la LIX Legislatura**

<b>Partido</b>	<b>Nombre</b>	<b>Descripción</b>
PRI	Elba Esther Gordillo	<p>Originaria de Chiapas, ingresa en 1960 al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y al Partido Revolucionario Institucional.</p> <p>Fue dirigente delegacional y luego, de 1977 a 1980, Secretaria General de la sección 36 del Sindicato Magisterial en el Estado de México. En el Comité Nacional de dicho sindicato se desempeñó como Secretaria de Trabajo y Conflictos, Secretaria de Finanzas, y Presidenta de la Comisión de Vigilancia.</p> <p>Ha ocupado diversos puestos de elección popular; Diputada Federal propietaria en la LI Legislatura, por el XXVI Distrito Electoral, con sede en Ciudad Netzahualcóyotl, Estado de México (1979-1982); Delegada Política en Gustavo A. Madero (1988-1989); Senadora suplente en la LII Legislatura, por el Estado de México; Diputada Federal propietaria en la LIII Legislatura del Congreso de la Unión (1985-1988); Senadora de la República en la LVII Legislatura (1997-2000).</p> <p>Dentro del partido también ejerció los siguientes cargos: Subsecretaria Técnica de la Secretaría de Organización del CEN del PRI (1984-1985); Secretaria de Organización del CEN del PRI (1986-1987); Delegada General del PRI en el estado de Chihuahua (1989); Integrante del Consejo Consultivo del CEN del PRI (1989) y Coordinadora de la Subcomisión Nacional para la Reforma del PRI, en octubre de 1994, Secretaria General de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).</p> <p>Además se le conoce como promotora del foro “Compromisos con la Nación” dentro del grupo San Ángel.</p> <p>Su elección como Diputada Federal en la LIX legislatura y nombramiento como líder parlamentaria de la misma coincide con su desempeño como Secretaria General del CEN del PRI.</p>
PRI	Emilio Chemor Chuayffet	<p>Nació en el Distrito Federal en octubre de 1951. Inició su carrera política en 1974 con Arturo Llorente en la Secretaría del Trabajo, pertenece al PRI desde 1969.</p> <p>Se ha desempeñado en diversos cargos de elección popular, así como administrativos. Gobernador Constitucional del Estado de México (1993-1995). Presidente Municipal Constitucional de Toluca, Estado de México (1982). Secretario de Gobernación (1995-1998). Presidente del Consejo General del IFE (1995-1996). Director General Fundador del IFE (1990-1993). Procurador Federal del Consumidor (1989-1990). Secretario de Gobierno del Estado de México (1987-1989). Secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social del Gobierno del Estado de México (1982-1987). Delegado del Departamento del Distrito Federal en Benito Juárez (1981). Subdelegado General del Departamento del Distrito Federal en Benito Juárez (1976-1981).</p> <p>Adicionalmente cuenta con una amplia experiencia en el ámbito académico.</p>
PAN	Francisco Javier	Es originario de Chihuahua, Chihuahua. Cursó la Licenciatura en

Partido	Nombre	Descripción
	Barrio Terrazas	<p>Contaduría Pública y la maestría en Administración de Empresas. Su experiencia profesional es tanto en la academia como en la iniciativa privada y en la administración pública. Fungió como Administrador Regional del Infonavit en Chihuahua y fue Director de Consultores de Planeación del Norte y Presidente del Centro Empresarial de Ciudad Juárez.</p> <p>Ingresó al Partido Acción Nacional en 1983. Fue presidente municipal de Ciudad Juárez en 1983 y Gobernador de Chihuahua de 1992 a 1998. Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de 2000 a 2003. Diputado Federal en la LIX Legislatura, desempeñándose como Coordinador de su grupo parlamentario de Septiembre 2003 a Febrero 2005</p>
PRD	Pablo Gómez Álvarez	<p>Originario de la Ciudad de México, nació el 21 de octubre de 1946. Titulado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Entre sus actividades políticas y legislativas destacan:</p> <p>1968. Participante del Movimiento Estudiantil de 1968. Preso político de este movimiento a partir del dos de octubre de 1968 y hasta el mes de abril de 1971. Diputado Federal de la LI Legislatura. Líder Nacional del Partido Socialista Unificado de México de 1982 a 1987. Diputado Federal en la LIV Legislatura. Miembro del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática de 1990 a 1993 y de 1996 a 1997. Miembro de la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Presidente del Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática de 1994 a 1996. Diputado Federal a la LVII Legislatura y Coordinador General del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución. Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática (agosto 1999 – marzo de 2000). Representante en diversas ocasiones del PRD ante el IFE.</p> <p>Así como diputado y coordinador parlamentario de la LIX legislatura. También posee experiencia académica en la Facultad de Economía de la UNAM.</p> <p>Es dirigente de su propia corriente interna del Partido de la Revolución Democrática “Movimiento por la Democracia” En ella concurren personajes del PRD como Inti Muñoz Santini, Alfonso Ramírez Cuéllar, Clara Brugada, Javier González Garza, Saúl Escobar, Juan N. Guerra Ochoa, Salvador Martínez de la Rocca entre otros.</p>

## CAPÍTULO 4

### NEGOCIACIÓN ANUAL EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS: INGRESOS Y EGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2004

Como hemos visto en capítulos anteriores, la LIX legislatura de Cámara de Diputados se conformó de tal manera que ningún partido logró tener la mayoría, esta situaciones tiene implicaciones en términos de gobernabilidad.

En este sentido, un aspecto fundamental para la gobernabilidad es garantizar que el gobierno cuente con los recursos necesarios para financiar sus actividades, programas sociales y políticas públicas, así como planear de manera organizada y conforme prioridades claras la distribución de los recursos.

El Congreso juega un papel muy importante para asegurar tal situación, particularmente la Cámara de Diputados ya que dentro de sus facultades se encuentran el fungir como Cámara de origen en la discusión de la Ley de Ingresos, establecer nuevos impuestos, y aprobar como facultad exclusiva el Presupuesto de Egresos.

El proyecto de paquete fiscal (miscelánea, Ley de Ingresos, y Presupuesto de Egresos) es elaborado y presentado cada año por el Ejecutivo, anteriormente (cuando el PRI controlaba todas las instancias de representación) el proyecto del Presidente era aprobado en los términos que este establecía, sin embargo, está situación se ha modificado a medida que los partidos de oposición han accedido a más posiciones en los órganos legislativos.

Derivado de lo anterior, el presente capítulo pretende ejemplificar la complejidad de las negociaciones legislativas (en un marco en el cual ningún partido conforma por sí mismo mayoría) a través de la negociación del paquete fiscal para el ejercicio fiscal de 2004.

Sin embargo, cabe mencionar que cada año se presentan situaciones diferentes, es decir existen proyectos más polémicos que otros por lo que el grado de conflicto puede ser mayor o menor, las condiciones que pueden influir en este grado de conflicto son varias y de diferente naturaleza,

Con el fin de ejemplificar la dinámica de negociación, se presentan a continuación los siguientes temas relacionados con la discusión y aprobación del paquete fiscal para 2004 en la Cámara de Diputados:

- 1.- **Propuesta del ejecutivo:** se presentaran los principales aspectos incluidos tanto en la miscelánea fiscal como en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos, a fin de conocer el marco inicial del cuál parte la negociación, es decir contar con un conocimiento general de la propuesta presidencial
- 2.- **Posturas de los grupos parlamentarios y otros actores:** partiendo del hecho de que todos los actores políticos involucrados en una negociación toman una posición, ya sea de rechazó o aceptación con diferentes grados de flexibilidad que puede favorecer o no la concreción de un acuerdo.
- 3.- **Elementos de conflicto e iniciativas aprobadas:** con base en los dos puntos anteriores, es factible identificar los aspectos más sensibles de la propuesta en función del grado de

polarización, y los elementos en discusión. Por otro lado, el conocer el contenido de las iniciativas aprobadas permite visualizar si dichos aspectos fueron aceptados, rechazados o modificados a fin de concretar un acuerdo.

**4.-Negociación, alianzas y votaciones:** el propósito de este apartado es identificar las principales estrategias de los principales grupos parlamentarios, así como las alianzas que se conformaron en los diferentes momentos de la negociación, las cuales se concretan a su vez en las votaciones, tanto en comisión como en el pleno derivando en la aprobación o rechazo de cada uno de los dictámenes.

Para poder identificar los puntos anteriores, se realizó un seguimiento hemerográfico; se revisó el contenido de los dictámenes de las iniciativas, así como de las votaciones a través de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados; y de la discusión en el pleno por medio del Diario de los Debates.

#### **4.1. Propuesta del ejecutivo**

La propuesta inicial del Ejecutivo respecto al paquete económico para 2004 retoma varios elementos planteados en sus primeras propuestas fiscales a principio de su sexenio, particularmente lo que se refiere al IVA e ISR.

En este sentido es importante señalar que en el año 2000 Vicente Fox contaba con mejores condiciones políticas en comparación con 2003, en primer término el número de legisladores del PAN era mayor, en segundo lugar como primer Presidente no priista disponía de un “bono democrático” y por lo tanto de un gran apoyo social.

A continuación se presentan las principales características del proyecto presidencial respecto a la Miscelánea Fiscal, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

La **Miscelánea Fiscal** se refiere a los diferentes tipos de impuestos que van a tener vigencia durante el año, trátase de gravámenes al consumo, a la exportación, la importación, los ingresos, entre otros. Generalmente implica modificaciones a leyes ya existentes, en este sentido la iniciativa del Presidente Vicente Fox para 2004 plantea diversa reformas a las siguientes leyes<sup>1</sup>:

- Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- Ley del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios.
- Ley Federal del Impuesto sobre artículos nuevos.
- Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.
- Ley de los Impuestos a las Ventas y Servicios al Público.

Respecto a la **Ley de Ingresos**, cabe mencionar que en términos generales estos se dividen en tributarios y no tributarios, en este sentido es indispensable definir primero los impuestos para poder estimar la recaudación anual y por lo tanto, conformar una parte importante de dicha ley. Para el ejercicio fiscal 2004 se contemplaron los siguientes ingresos por concepto:

---

<sup>1</sup>Para ver detalles consultar el “Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona, Deroga y Establece Diversas Disposiciones Fiscales”, en la Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1369, viernes 7 de noviembre de 2003, Anexo 1 iniciativas, Cámara de diputados del H Congreso de la Unión, LIX Legislatura, <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>

**Cuadro 26**

<b>INGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004 (proyecto)</b>	
<b>CONCEPTO</b>	<b>Millones de pesos</b>
<b>A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL</b>	<b>1,154,052.0</b>
<b>I. Impuestos:</b>	<b>809,600.8</b>
<b>II. Contribuciones de mejoras:</b>	<b>14.8</b>
<b>III. Derechos:</b>	<b>255,053.7</b>
<b>IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.</b>	<b>696.8</b>
<b>V. Productos:</b>	<b>6,415.9</b>
<b>VI. Aprovechamientos:</b>	<b>85,270.0</b>
<b>B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS</b>	<b>440,510.4</b>
<b>VII. Ingresos de organismos y empresas:</b>	<b>331,639.4</b>
<b>VIII. Aportaciones de seguridad social:</b>	<b>108,871.0</b>
<b>C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS</b>	<b>42,493.0</b>
<b>IX. Ingresos derivados de financiamientos:</b>	<b>42,493.0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1,637,055.4</b>
<b>Fuente:</b> INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1368-I, jueves 6 de noviembre de 2003. <a href="http://www.cddhcu.gob.mx">http://www.cddhcu.gob.mx</a>	

Como puede observarse en el cuadro anterior existen básicamente tres tipos generales de ingresos, de los cuales los ingresos del gobierno federal conforman la mayor cantidad, y su vez dentro de esta categoría son los impuestos la principal fuente de recursos para el Estado. Los **\$809,600.8** millones de pesos se obtendrían conforme el proyecto presidencial de la siguiente manera:

**Cuadro 27**

<b>INGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004</b> <b>Por concepto de impuestos (proyecto)</b>	
<b>CONCEPTO</b>	<b>Millones de pesos</b>
<b>I. Impuestos:</b>	<b>809,600.8</b>
1. Impuesto sobre la renta. (ISR)	335,296.0
2. Impuesto al activo.	15,323.8
3. Impuesto al valor agregado. (IVA)	269,618.3
4. Impuesto especial sobre producción y servicios:	139,763.8
A. Gasolinas y diesel, para combustión automotriz.	106,754.7
B. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:	16,646.0
a) Bebidas alcohólicas.	4,326.6

b) Cervezas y bebidas refrescantes.	12,319.4
C. Tabacos labrados.	13,000.1
D. Telecomunicaciones	1,960.8
E. Aguas, refrescos y sus concentrados.	1,402.2
5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	13,465.6
6. Impuesto sobre automóviles nuevos.	4,900.5
7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.	0.0
8. Impuesto a los rendimientos petroleros.	0.0
9. Impuestos al comercio exterior:	24,076.3
A. A la importación.	24,076.3
B. A la exportación.	0.0
10. Accesorios.	7,156.5
<b>Fuente:</b> Iniciativa de Ley De Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1368-I, jueves 6 de noviembre de 2003. <a href="http://www.cddhcu.gob.mx">http://www.cddhcu.gob.mx</a>	

El cuadro anterior muestra claramente que dentro de la gran gama de impuestos los más importantes son el Impuesto Sobre la Renta (ISR), así como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) del primero se proyectó tener un ingreso de \$335,296.0 millones de pesos para 2004, y del segundo \$269,618.3 millones de pesos, esto representa en conjunto casi el 75% de los ingresos por dicho concepto.

La iniciativa presidencial se presentó a la Cámara de Diputados el 6 de noviembre de 2003, algunos de los aspectos más relevantes de la misma se muestran en el cuadro 28.

Respecto al **Presupuesto de Egresos de la Federación**<sup>2</sup> para 2004, la iniciativa presidencial consideró un gasto neto total de 1 billón 637 mil 055 millones de pesos (en conformidad con el proyecto de la Ley de Ingresos).

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004 se conformó de seis tomos, los cuales se enumeran a continuación:

1.- Exposición de Motivos y el Proyecto de Decreto de Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

2.-Presenta la información programática a detalle de las asignaciones presupuestarias que se proponen para los ramos autónomos, esto es, los Poderes Legislativo y Judicial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral, así como para los ramos administrativos y generales del Poder Ejecutivo.

<sup>2</sup> La naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos desde un punto de vista material, lo define como el documento contable y de política económica, en el que se consigna el gasto público. Concentra las partidas en las que el Gobierno puede gastar para satisfacer las necesidades colectivas y es un instrumento que orienta la actividad económica del país  
Cámara de Diputados, Diario de los Debates No.32 México, DF, jueves 11 de diciembre de 2003  
<http://cronica.diputados.gob.mx/>

3.- Contiene el detalle del presupuesto de los ramos administrativos y el Analítico de Plazas.

4 y 5.- Presentan el detalle de la información de las entidades de control presupuestario directo e indirecto, respectivamente.

6.- Contiene la información de los programas y proyectos de inversión de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

A continuación se presentan algunos aspectos relevantes de la propuesta del Ejecutivo respecto al paquete fiscal para 2004.

### **Cuadro 28**

<b>Propuesta Presidencial para 2004</b>		
<b>Miscelánea fiscal</b>	<b>Ley de Ingresos</b>	<b>Presupuesto de egresos</b>
Reducir la tasa del Impuesto al valor agregado, gravar bienes y servicios actualmente exentos y eliminar el tratamiento de beneficio para algunos bienes y servicios actualmente gravados a la tasa del 0%.	Estima un precio promedio de 20 dólares por barril de petróleo.	El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2004 considera un gasto neto total de 1 billón 637 mil 055 millones de pesos.
Eliminar de la Ley del impuesto al Valor Agregado el concepto de región fronteriza, toda vez que en esa región se conservará la misma tasa del 10% que se aplicará en el resto del país.	Para el ejercicio fiscal de 2004, la meta del déficit público de 0.3 por ciento del PIB.	El FONAES disminuye en 75 por ciento; empleo temporal y opciones productivas, 13%; pobreza rural, telefonía y caminos rurales, 30%; agua potable para zonas marginadas, 60%, y desarrollo de microrregiones, 60 %.
Conservar la tasa del 0% del IVA exclusivamente para las exportaciones.	Endeudamiento externo neto por un monto de 500 millones de dólares.	No destina ningún monto al desarrollo de los pueblos indios.
Mantener la exención del IVA a los servicios prestados en forma gratuita, pero asimilando a éstos, los servicios por los que se cobre una contraprestación, con independencia del nombre con el que se les designe, cuyo monto sea inferior al 50% del costo que el servicio tenga para el prestador. En este tratamiento quedan comprendidos diversos servicios que proporciona el Estado, tales como transporte, educación, salud y otros, en los que se cobra una cuota de recuperación mínima.	Se solicita que el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario cuente con la autorización para realizar operaciones de refinanciamiento	Desincorporación, liquidación, extinción o fusión" de Notimex y de los tres institutos y fondos de apoyo a la actividad cinematográfica, así como del Colegio de Posgraduados de Chapingo, de la Lotería Nacional y de Pronósticos para la Asistencia Pública.
Derogar el impuesto sustitutivo del crédito al salario.	Monto de endeudamiento interno neto para el Gobierno Federal por 84 mil 300 millones de pesos.	Establece la meta de déficit público presupuestario de \$24,093,000,000.00.

Propuesta Presidencial para 2004		
Miscelánea fiscal	Ley de Ingresos	Presupuesto de egresos
Eliminar los gravámenes aplicables a las aguas mineralizadas, refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, entre otros, así como a los servicios de telecomunicaciones, los cuales sin producir recaudación, complican el sistema fiscal.	Continuar con el estímulo consistente en aplicar un crédito fiscal por los gastos e inversiones adicionales en investigación y desarrollo de tecnología que se realicen en el ejercicio.	Inversión presupuestaria en el sector energético de 61 mil 41.3 millones de pesos, incremento de 4.7% en relación con 2003, aunque esta suma engloba principalmente pagos por arrendamiento financiero y repagos de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.
Para la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, eliminar el plazo de 15 días para su pago en el caso de vehículos nuevos e importados.	También se propone continuar con el estímulo fiscal a diversos sectores de contribuyentes que adquieran diesel para su consumo final.	
Propone que las entidades federativas puedan establecer un impuesto local del 2% al consumo final de bienes y servicios, sin que ello contravenga los compromisos que actualmente tienen en materia de coordinación fiscal.	A propuesta del Gobierno del Distrito Federal, se solicita un techo de endeudamiento neto para el año 2004 de 2 mil 500 millones de pesos.	
<b>Fuente:</b> Elaboración propia con base en información de la Cámara de diputados del H Congreso de la Unión, LIX Legislatura., Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1368, jueves 6 de noviembre de 2003 y Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1369, viernes 7 de noviembre de 2003, Anexo 1 iniciativas. <a href="http://gaceta.cddhcu.gob.mx/">http://gaceta.cddhcu.gob.mx/</a>		

Como puede observarse la miscelánea gira alrededor de la reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, así como del Impuesto sobre la Renta, en términos generales las adecuaciones a este último así como a otras leyes dependían directamente de aplicar un porcentaje de IVA a los alimentos, medicamentos y otros productos y servicio exentos de dicho impuesto o con una tasa de 0%. Incluso el impulso al “federalismo fiscal” a través de un impuesto local del 2% al consumo final de bienes y servicios está ligada o supeditada a dicha reforma.

En lo que respecta a la Ley de Ingresos sobresale la estimación del precio promedio del petróleo en 20 dólares por barril, cabe mencionar que como parte de los ingresos de organismos y empresas estatales se estimó por parte del ejecutivo que la participación de Petróleos Mexicanos sería de 152,987.2 millones de pesos.

Otra preocupación expresa en el Proyecto de Ley de Ingresos para 2004 es mantener los indicadores macroeconómicos estables, en particular el déficit público.

En relación al presupuesto, como puede observarse en el cuadro 28, no solo es austero sino que implica en términos generales una disminución en el gasto social, particularmente en lo que respecta al Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (**FONAES**) y el desarrollo de los pueblos indios. Otro aspecto que sobresale es la propuesta de desincorporación, liquidación, extinción o fusión de varias dependencias públicas.

## 4.2 Posturas de los grupos parlamentarios y otros actores

El Paquete Fiscal para 2004 fue enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el 6 de noviembre de 2003, sin embargo, se requirió de un periodo extraordinario para poder llegar a los

acuerdos necesarios que permitieran la aprobación de la Miscelánea Fiscal, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Cada uno de los partidos políticos y sus respectivos grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados adoptaron una posición respecto a las iniciativas del Ejecutivo, las cuales podemos caracterizar de la siguiente manera:

**PAN:** apoyo a la iniciativa presidencial en los términos en que fue presentada.

**PRI:** ambivalente, posturas contradictorias, enfrentamiento entre liderazgos (dirigencia nacional del partido y la coordinadora del grupo parlamentario en la Cámara de Diputados).

**PRD:** rechazó total a puntos específicos de cada una de las iniciativas en discusión.

Lo anterior se muestra más claramente en el siguiente cuadro que muestra las principales propuestas de los tres grupos parlamentarios mencionados respecto a la Miscelánea Fiscal y por lo tanto de las distintas reformas planteadas para la Ley del Impuesto sobre la Renta y la Ley del Impuesto al Valor Agregado:

**Cuadro 29**

<b>PRINCIPALES PROPUESTA Y POSTURAS DEL PAN , PRI Y PRD EN TORNO A LA MISCELÁNEA FISCAL PARA 2004</b>			
<b>PAN</b>	<b>PRI / ELBA ESTHER GORDILLO</b>	<b>PRI</b>	<b>PRD</b>
<b>Miscelánea fiscal (reforma fiscal)</b>	<b>Miscelánea fiscal (reforma fiscal)</b>	<b>Miscelánea fiscal (reforma fiscal)</b>	<b>Miscelánea fiscal (reforma fiscal)</b>
Mismos criterios del paquete económico enviado por el presidente Vicente Fox al Congreso.			
Aplicar una tasa general de impuesto al valor agregado (IVA).	IVA de 10 por ciento en todos los rubros hoy exentos (transporte público terrestre, consultas médicas, colegiaturas, excepto periódicos y revistas).	Rechazó de gravar con IVA libros, periódicos, revistas, colegiaturas. Distribución de 10 puntos del IVA a la Federación, dos a los estados y uno a los municipios.	Tasa de impuesto al valor agregado que va de cero por ciento para bienes básicos hasta 20 por ciento para los de "súper lujo".
5 por ciento de impuesto al valor agregado (IVA) para medicinas y alimentos como el piso mínimo que podría aceptar.	Propone gravar alimentos y medicinas en cinco posibles escenarios, con una tasa de 5 a 11 (IVA), y reducir la carga del impuesto sobre la renta (ISR) hasta 30 por ciento para empresas y 25 a personas físicas.	Liga de Economistas: Pasar alimentos y medicinas de la tasa cero al régimen exento,	
Aplicar un Impuesto a la Comercialización y Servicios Específicos con una tasa de 6 por ciento,.	Crear un impuesto a la producción, intermediación, comercialización e importación (IPI) con una tasa de 10 por ciento generalizado, que incluye alimentos y medicinas,	Rechazar el IVA en alimentos, medicinas, libros y colegiaturas; reducir la tasa general de ese gravamen de 15 a 13 por ciento.	Cero por ciento de IVA a medicinas y alimentos.
			Iniciativa de ley de percepciones de los funcionarios públicos, que establece un tope de 100 mil pesos de ingresos mensuales para cualquier puesto; la eliminación de "apoyos vitalicios" a ex presidentes y ex funcionarios; y una reducción del aparato burocrático.
		Aumentar la eficiencia en la administración tributaria para combatir la evasión y el contrabando.	Combate a la evasión fiscal en que incurren las empresas morales.

PRINCIPALES PROPUESTA Y POSTURAS DEL PAN , PRI Y PRD EN TORNO A LA MISCELÁNEA FISCAL PARA 2004			
PAN	PRI / ELBA ESTHER GORDILLO	PRI	PRD
Miscelánea fiscal (reforma fiscal)	Miscelánea fiscal (reforma fiscal)	Miscelánea fiscal (reforma fiscal)	Miscelánea fiscal (reforma fiscal)
			Eliminación del régimen simplificado a quienes tengan ingresos por más de 2 millones de pesos anuales.
		Gravar las utilidades de los dividendos y ganancias bursátiles de corto plazo.	Gravar las ganancias especulativas para obtener 35 mil millones de pesos.
		Reducir el ISR de 34 a 30 por ciento para personas morales.	(ISR) aplicación de seis tasas diferenciadas que van de 25 a 33 por ciento,
		Exentar del impuesto sobre la renta los ingresos hasta de seis salarios mínimos, y bajar de 34 a 25 por ciento el ISR para personas físicas.	(ISR) exención para quienes reciban hasta seis salarios mínimos
			(ISR) fin del régimen de consolidación fiscal.
			Régimen de simplificación, se aplique un gravamen a las empresas que tengan ingresos superiores a 5 millones de pesos anuales.
		Rechazar cualquier aumento a los IEPS.	Se mantiene sin cambio la Ley del Impuesto Especial a la Producción y Servicio (IEPS), incluido el impuesto a la fructosa.
		Ampliar la base de contribuyentes, simplificar procedimientos y dar garantías al contribuyente cumplido.	
<b>Fuente:</b> Elaboración propia con base en información de InfoSel Financiero, Lunes, 3 de Noviembre de 2003, La Jornada, México DF del 8 de noviembre de 2003 al 24 de noviembre de 2003			

Como puede observarse todas las propuestas y posturas están encaminadas en dos sentidos:

1.- Generar un esquema que permita gravar alimentos y medicinas así como otros productos con tasa de 0% de IVA o exentos de dicho impuestos. Lo anterior ya sea a través del propio Impuesto al Valor Agregado u otro impuesto como el Impuesto a la Producción, Intermediación, Comercialización e Importación (IPI) propuesto por el PRI.

2.- Rechazo tajante a la propuesta de gravar de cualquier manera tanto alimentos como medicina, tratando de presentar otros mecanismos u opciones dirigidas a recaudar una cantidad igual o superior a la proyectada por el ejecutivo mediante la homologación del IVA.

Otras propuestas y posturas alrededor tanto de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos para 2004 fueron las siguientes:

#### **PAN**

- Asumió como suya la propuesta presidencial.

#### **PRI**

- Destinar a infraestructura, educación, salud, seguridad social, carreteras y a PEMEX, 60 mil millones de pesos.
- Rechazar la privatización de las instituciones que han desarrollado el conocimiento y la cultura anterior.
- 'Matizar el centralismo presupuestal' con la distribución de 10 puntos del IVA a la Federación, dos a los estados y uno a los municipios.
- Imponer metas concretas, evaluables y medibles de eficiencia en la administración tributaria para combatir la evasión y el contrabando.
- Establecer que 50% de los excedentes petroleros se destine al gasto de inversión en infraestructura en las entidades federativas.

#### **PRD**

- Conservar en 0.5 por ciento el déficit fiscal.
- En ingresos petroleros se propone que, si el precio del petróleo en 2004 es superior al estimado de 20 dólares por barril, se destinaría 30 por ciento del excedente a inversiones en proyectos de refinación, petroquímica y gas de Pemex.
- En materia de gasto, reducir el gasto corriente nominal estimado para 2004 en al menos 2.5 por ciento.
- Incrementar en términos reales las partidas y programas destinados a la inversión en infraestructura, campo, educación, salud, desarrollo social y apoyo a pequeñas y medianas empresas.
- En lo que respecta a la deuda, no documentar como deuda pública los créditos irregulares identificados por las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados con motivo del rescate bancario.

- Mantener como entidades públicas el Centro de Capacitación Cinematográfica (CCC), el Instituto Mexicano de Cine y los Estudios Churubusco.
- Exentar del pago del Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos a los productores, distribuidores y comercializadores de los productos del sector primario

Adicional a las propuestas de los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD), otras fuerzas también asumieron una posición respecto a la iniciativa presidencial, y/o expresaron alguna propuesta específica. Algunos ejemplos de estos posicionamientos políticos son los siguientes:

## **PT**

- Abogó por crear un impuesto metropolitano de 10% en el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey inicialmente, aunque también plantea que se revisen primero los regímenes especiales.

## **Senado**

- Apoyó la permanencia de Imcine, los Estudios Churubuscos, el Centro de Capacitación Cinematográfica, el Colegio de Posgraduados, la agencia Notimex, Fonart, como instituciones del gobierno federal.
- Legisladores del PRI y el PRD, declaran rechazo a la propuesta para gravar con IVA medicinas y alimentos independientemente de si está fuera aprobada en la Cámara de Diputados,
- Exhorta a la Cámara de Diputados a valorar la labor realizada por la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, con el propósito de que se desestime la propuesta de su desincorporación, formulada por el Ejecutivo Federal.
- Exhorta a la Cámara de Diputados para que, en el ámbito de sus facultades, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004 incremente los recursos públicos destinados al sector salud y a los sistemas de salud descentralizados,
- Se incorporen los criterios presupuestales contenidos en la Ley General de Desarrollo Social aprobada por el Congreso de la Unión,

## **Otros**

- CONAGO
  - Plantean la posibilidad de que el IVA, sea cual fuese su porcentaje, fuera cobrado en su totalidad por los estados
- Gobernadores y dirigencia Nacional del PAN
  - Aplicar un programa de austeridad en el gasto corriente del gobierno federal, que permita liberar recursos para la inversión social.
- El jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador
  - Rechazo a gravar con el impuesto al valor agregado (IVA) medicinas y alimentos.
  - Propuso que el gobierno federal debería ajustar su aparato burocrático, combatir la evasión fiscal y reestructurar la cartera del Fobaproa.

- Que los estados más pobres del país cuenten con un mecanismo compensatorio distribuidor de recursos en relación con las entidades más ricas
- Gobierno de San Luís Potosí
  - Modificar el artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación y, por consiguiente, se ajuste el dictamen de la Ley de Ingresos Federal de 2004, y en ambos ordenamientos se señale que el ingreso extraordinario por extracción de petróleo, lo mismo que los aprovechamientos por ingresos excedentes por el precio del petróleo, se sume al fondo participable.
- El secretario ejecutivo de la Comisión Episcopal de Pastoral Social, José Antonio Sandoval
  - Rechazo a gravar medicinas y alimentos, pues implica dañar a millones de mexicanos que gastan casi 50 por ciento de sus ingresos en alimentos.
- Líder de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), Francisco Hernández Juárez,
  - Rechazo a sus intentos de gravar con IVA medicinas y alimentos, colegiaturas y servicios médicos, "más de 1.5 millones de trabajadores afiliados a la UNT realizarán una huelga nacional".
- Organizaciones campesinas
  - En contra de la desincorporación o liquidación del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias y del Colegio de Postgraduados.

### **4.3 Elementos de conflicto e iniciativas aprobadas**

A continuación se presenta un resumen de algunos aspectos de las iniciativas aprobadas así como de los temas de conflicto en la negociación del paquete fiscal para 2004, además de las modificaciones realizadas por el Senado a la miscelánea fiscal y la Ley de Ingresos.

Algunos aspectos relevantes de las iniciativas aprobadas fueron las siguientes:

### Cuadro 30

Iniciativas aprobadas para 2004		
Miscelánea fiscal	Ley de Ingresos	Presupuesto de egresos
No disminuye la tasa general del impuesto al valor agregado del 15% al 13% y del 10% al 8% en la región fronteriza, ya que estas medidas están vinculadas con la creación de un impuesto al consumo final cuya recaudación estaría destinada a las Entidades Federativas, propuesta que se rechaza,	Se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar y ejercer créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, por un monto de endeudamiento neto interno hasta por 84 mil 300 millones de pesos.	Se prevé la participación de la Auditoría Superior de la Federación en adición a la de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública para vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de Federalismo.
Se mantiene sin cambios el tratamiento fiscal de la tasa del 0% y de las exenciones que actualmente establece la Ley del Impuesto al Valor Agregado,	El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, queda autorizado para contratar créditos o emitir valores en el exterior a efecto de obtener un monto de endeudamiento neto externo de hasta 500 millones	Los recursos solicitados para el apoyo a ahorradores y deudores que se canalizan a través del IPAB ascienden a 41,030.1 millones de pesos.
Se rechaza el establecimiento del impuesto a la comercialización de bienes y servicios específicos.	Se autoriza a la banca de desarrollo y fondos de fomento un monto conjunto de déficit por intermediación financiera de 35 mil 554 millones de pesos,	Se fortalecen las medidas de austeridad para el año 2004, destacando la obligación de reducir los gastos en las delegaciones, representaciones y oficinas de las dependencias y entidades en los Estados de la República y en el extranjero
En otro orden de ideas, esta Comisión considera conveniente homologar el tratamiento que hoy día prevé la Ley del Impuesto al Valor Agregado para los editores de libros y periódicos a los editores de revistas, de forma tal que estén también afectos a la tasa del 0%.	Se autoriza al Distrito Federal a contratar y ejercer créditos, empréstitos y otras formas de crédito público para un endeudamiento neto de 500 millones de pesos para el financiamiento de obras y proyectos de inversión contemplados en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal del 2004	Se elimina el artículo propuesto por el Ejecutivo Federal correspondiente a la fusión de diversos órganos desconcentrados
Se modifica el tratamiento de exención que en el impuesto al valor agregado tienen los pequeños contribuyentes para que estén obligados al pago del impuesto; mediante cuotas fijas estimadas y se les aplique un coeficiente estimado de valor agregado según sea el giro o actividad del contribuyente,	Precio promedio ponderado acumulado mensual del barril del petróleo crudo mexicano en 20.00 dólares	Se elimina el artículo propuesto por el Ejecutivo Federal correspondiente a la desincorporación de diversas entidades paraestatales

Iniciativas aprobadas para 2004		
Miscelánea fiscal	Ley de Ingresos	Presupuesto de egresos
<p>Se rechazan las reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta las cuales se encontraban íntimamente vinculadas con las modificaciones en materia del impuesto al valor agregado, el impuesto a la comercialización de bienes y servicios específicos e impuesto a las ventas y servicios al público, que también fueron rechazadas.</p> <p>Se propone mantener la carga tributaria en el impuesto sobre la renta en los términos establecidos en la Ley vigente,</p>	<p>Derogan las disposiciones contenidas en leyes de carácter no fiscal que establecen que los ingresos que obtengan las dependencias, incluyendo a sus órganos administrativos desconcentrados, o entidades, por concepto de derechos, productos, o aprovechamientos, e ingresos de cualquier otra naturaleza, serán considerados como ingresos excedentes en el ejercicio fiscal en que se generen.</p>	<p>Se reorientó el gasto factible de tal efecto, así como los recursos adicionales producto de la revisión de la Ley de Ingresos en las siguientes cantidades: Campo 10,800; Salud 1,500; Educación 7,700; Carreteras 7,300; CNA 1,079.2; Desarrollo social 2,200</p> <p>PAFEF (Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas) 7,000, millones de pesos.</p>
<p>Eliminación del impuesto sustitutivo del crédito al salario.</p>	<p>Estímulo fiscal a los contribuyentes que adquieran diesel para su consumo final que se utilice exclusivamente como combustible en maquinaria fija de combustión interna, maquinaria de flama abierta y locomotoras, independientemente del sector al que pertenezcan.</p>	<p>Se elimina el artículo propuesto por el Ejecutivo Federal correspondiente a la transferencia de los servicios educativos al Distrito Federal en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal</p>
	<p>Faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para otorgar los estímulos fiscales y subsidios relacionados con comercio exterior y a las cajas de ahorro y sociedades de ahorro y préstamo</p>	
<p><b>Fuente:</b> Elaboración propia con base en información de la Cámara de diputados del H Congreso de la Unión, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1400, lunes 22 de diciembre de 2003, número 1404-I, 28 de diciembre de 2003. Gaceta Parlamentaria, Año VII, 31 de Diciembre De 2003 en <a href="http://www.cddhcu.gob.mx">http://www.cddhcu.gob.mx</a></p>		

Como puede observarse el Congreso mantuvo a grandes rasgos la estructura fiscal e impositiva existente con antelación, sin embargo aceptó algunas de las propuestas hechas por el ejecutivo, respectó a la ley de Ingresos no hay diferencias sustanciales y respecto al Presupuesto de Egresos sobresale la reorientación de algunos recursos y el rechazó a la desincorporación o fusión de varios organismos.

En el caso de la Ley de Ingresos el desglose general aprobado fue el siguiente:

### **Cuadro 31**

<b>INGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004</b>	
<b>CONCEPTO</b>	<b>Millones de pesos</b>
<b>A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL</b>	<b>1,167,501.75</b>
<b>I. Impuestos:</b>	<b>820,550.5</b>
<b>III. Derechos:</b>	<b>254,821.0</b>
<b>IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.</b>	<b>696.8</b>
<b>V. Productos:</b>	<b>6,415.9</b>
<b>VI. Aprovechamientos:</b>	<b>85,002.7</b>
<b>B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS</b>	<b>440,510.4</b>
<b>VII. Ingresos de organismos y empresas:</b>	<b>331,639.4</b>
<b>VIII. Aportaciones de seguridad social:</b>	<b>108,871.0</b>
<b>C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS</b>	<b>42,493.0</b>
<b>IX. Ingresos derivados de financiamientos:</b>	<b>42,493.0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1,650,505.1</b>
<b>Fuente:</b> Minuta Proyecto de Ley De Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1404-III, domingo 28 de diciembre de 2003. <a href="http://www.cddhcu.gob.mx">http://www.cddhcu.gob.mx</a>	

Como puede observarse el concepto que aporta mayores recursos es el correspondiente al apartado de impuestos, y el de menor son las contribuciones no comprometidas, otro apartado importante es el de los ingresos de organismos y empresas (entre ellas PEMEX).

El siguiente cuadro muestra a mayor detalle el desglose de ingresos por concepto de impuestos:

### **Cuadro 32**

<b>INGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004</b>	
<b>Por concepto de impuestos</b>	
<b>CONCEPTO</b>	<b>Millones de pesos</b>
<b>I. Impuestos:</b>	<b>820,550.5</b>
1. Impuesto sobre la renta.	346,209.9
2. Impuesto al activo.	15,323.8
3. Impuesto al valor agregado.	271,614.9
4. Impuesto especial sobre producción y servicios:	137,803.0

A. Gasolinas y diesel, para combustión automotriz.	106,754.7
B. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:	16,646.0
a) Bebidas alcohólicas.	4,326.6
b) Cervezas y bebidas refrescantes.	12,319.4
C. Tabacos labrados.	13,000.1
D. Aguas, refrescos y sus concentrados.	1,402.2
5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	13,465.6
6. Impuesto sobre automóviles nuevos.	4,900.5
7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.	0.0
8. Impuesto a los rendimientos petroleros.	0.0
9. Impuestos al comercio exterior:	24,076.3
A. A la importación.	24,076.3
B. A la exportación.	0.0
10. Accesorios.	7,156.5
<b>Fuente:</b> Minuta Proyecto de Ley De Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1404-III, domingo 28 de diciembre de 2003. <a href="http://www.cddhcu.gob.mx">http://www.cddhcu.gob.mx</a>	

De acuerdo a la tabla anterior el impuesto más importante es el Impuesto Sobre la Renta, en segundo lugar el IVA y en tercer lugar el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (particularmente gasolinas y diesel).

Si comparamos los cuadros 26 y 27 con los cuadros 30 y 31 podemos observar que las diferencias en términos de montos son mínimas, por ejemplo la estimación de ingresos totales en la propuesta del ejecutivo fue **\$1,637,055.4 millones de pesos** mientras que en la iniciativa aprobada fue de **\$1,650,505.1 millones de pesos** lo que significa que la Ley de Ingresos aprobada **reporta \$13,449.7 millones de pesos** mayor que la propuesta original. Los ingresos por impuestos, en particular ISR e IVA también son mayores en la Ley aprobada que en la iniciativa del ejecutivo.

Cabe mencionar que en el proceso de discusión y aprobación tanto de la miscelánea fiscal como de la Ley de Ingresos también interviene el senado, en este escenario se presentaron discrepancias respecto a la iniciativa aprobada en la Cámara de Diputados el 22 de diciembre. Esto se tradujo en modificaciones al dictamen el cual fue enviado de regreso a la Cámara de origen, algunos de los cambios fueron los siguientes:

- Eliminar el gravamen de 20 por ciento al tabaco
- Eliminar de la Ley del Impuesto sobre la Renta las modificaciones que se gravaban el aguinaldo y otras prestaciones de los servidores públicos.

- Se cambió la Ley del Impuesto sobre Autos Nuevos, para que los vehículos importados paguen sus derechos al ingresar al país y no 15 días después,
- Los senadores decidieron liberar de aranceles de maíz amarillo y leche en polvo., pero mantenerlos en el caso de las compras al exterior
- Modificaron la Ley de Ingresos, para facultar la Secretaría de Hacienda a que el próximo año pueda celebrar convenios con los contribuyentes y recuperar 370 mil millones de pesos en créditos fiscales.

Dichos cambios fueron aceptados por la Cámara de Diputados, a la minuta enviada por el Senado se le dispensaron todos los trámites y se puso a discusión y votación de inmediato, fueron aprobadas sin ningún problema como podrá observarse en el siguiente apartado.

Respecto al *Presupuesto de Egresos de la Federación*, su aprobación es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, en este sentido el dictamen elaborado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública fue aprobado en el Pleno el 30 de diciembre en los siguientes términos y modificaciones:

### **Cuadro 33**

<b>Votaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2004</b>			
	<b>Iniciativa y artículos en reserva</b>	<b>Presentada por</b>	<b>Resultado de la votación</b>
	<i>En lo general</i>		
1	En lo general y en lo particular los artículos no reservados.	Comisión de Presupuesto y cuenta pública.	Aprobado.
	<i>En lo particular si se admiten modificaciones</i>		
2	Modificación al artículo 5 y al Anexo 1, para reasignar recursos al IMSS.	Agustín Miguel Alonso Raya, PRD.	Desechada.
3	Modificación al artículo 11, para otorgar recursos al Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado.	José Ángel Ibáñez Montes, PRI.	Desechada.
4	Modificación al artículo 23, inciso j), para destinar recursos al Ramo 38 de la Ciencia y la Tecnología.	Julio César Córdova Martínez, PRI.	Desechada.
5	Modificación al artículo 23, fracción I, inciso j), para destinar recursos al Ramo 38 de la Ciencia y la Tecnología.	Salvador Martínez Della Rocca, PRD.	Desechada.
6	Modificación al Anexo 17, para especificar que la partida para el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable se utilice exclusivamente para actividades relacionadas con el campo.	Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza, PRI.	Aceptada.
7	Modificación al Anexo 21, Ramo 12, para reasignar recursos al Programa Disminución de Violencia Contra las Mujeres.	Martha Lucía Mícher Camarena, PRD.	Desechada.

Votaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2004			
	Iniciativa y artículos en reserva	Presentada por	Resultado de la votación
8	Adición de un artículo XXII transitorio, para transferir al Ejecutivo federal los recursos que correspondan respecto de los previstos por concepto de aportaciones para los servicios de educación básica y normal en el Distrito Federal.	Fernando Espino Arévalo, PVEM	Desechada.
9	Adición de un artículo XXII transitorio, para que el Gobierno Federal entregue al Congreso de la Unión un análisis sobre los Pidiregas en el sector Energía.	Juan Carlos Pérez Góngora, PRI.	Desechada.
<i>En lo particular los artículos reservados que quedaron en sus términos</i>			
10	En lo particular los artículos 4, 5, 7, 11, 12, 16, 23, 26, 28, 30, 31, 33, 37, 40, 41, 42, 43, 44, 48, 49, 50, 52, 53, 55, 57, fracción II; 60, 63, 64 bis-A, 64 bis-B, 70, Anexo 1-B, Ramo 20; Anexo 2, Anexo 3, Anexo 5, Anexo 20, Anexo 21, Ramo 12; 18 Transitorio, en sus términos.		Aprobados.
<i>En lo particular los artículos reservados con las modificaciones aceptadas</i>			
11	Artículo 2, fracción XX, con la modificación para señalar claramente que el Presupuesto consta de 21 Anexos.	Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza. PRI	Aprobada
12	Artículo 3, en relación con el Anexo 1-B, con la modificación para destinar una partida de hasta el 1% del presupuesto de la PGR para fortalecer las acciones de investigación para el esclarecimiento de los asesinatos y desapariciones de mujeres en todo el país.	Diva Hadamira Gastélum Bajo, PRI.	Aprobada
13	Artículo 13, modificación para que las erogaciones del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se consideren "transferencias" en lugar de "subsidios".	Héctor Pablo Ramírez Puga Leyva, PRI.	Aprobada
14	Artículo 13, modificación a la fracción IV y adición al penúltimo párrafo, para que parte de los recursos del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se destinen al fortalecimiento de los catastros municipales.	Horacio Duarte Olivares, PRD.	Rechazada.
15	Artículo 13, fracción IV, en sus términos.		Aprobada
16	Artículo 31, modificación para reducir en 5 por ciento las erogaciones relacionadas con la comunicación social.	Marcela Guerra Castillo, PRI.	Aprobada

Votaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2004			
	Iniciativa y artículos en reserva	Presentada por	Resultado de la votación
17	Artículo 55, modificación para que las dependencias al elaborar las reglas de operación propicien la protección al medio ambiente y los recursos naturales, y que los recursos lleguen de manera oportuna a la gente que los necesite.	Pascual Sigala Páez, PRD.	Aprobada
18	Artículo 61, modificaciones relativas al Desarrollo Sustentable.	Adrián Chávez Ruiz, PRD.	Aprobada
19	Artículo 62, modificaciones relativas a los Programas para el Campo.	Víctor Suárez Carrera, PRD.	Aprobada
20	Anexos 1, 7, 11, 20, 21, modificaciones con el objeto de fortalecer las provisiones salariales en materia educativa del Ramo 25.	Francisco Rojas Gutiérrez, PRI; a nombre de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.	Aprobada
21	Anexo 9, modificación con relación al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.	Quintín Vázquez García, PRI.	Aprobada
22	Anexo 15 en sus términos y Anexo 17, modificado para dar apoyo a las mujeres, niños y niñas migrantes en situación de maltrato y al programa de apoyo para la repatriación de cadáveres a México.	Fernando Alberto García Cuevas, PRI; a nombre de la Comisión de Relaciones exteriores.	Aprobada
23	Anexo 17, con la modificación para especificar que la partida para el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable se utilice exclusivamente para actividades relacionadas con el campo.	Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza, PRI.	Aprobada
24	Anexo 21, Ramo 09 Comunicaciones y Transportes, modificaciones en carreteras.	Jesús Aguilar Bueno, PRI.	Aprobada
25	Anexo 21, Ramo 11, reasignaciones presupuestales para universidades.	Salvador Marínez Della Rocca, PRD.	Aprobada
26	Adición de un artículo transitorio, para que la SHCP, antes del 31 de mayo de 2004, haga las adecuaciones necesarias para dar al CONACYT tratamiento de ramo presupuestal, como entidad no sectorizada.	Víctor Manuel Alcerreca Sánchez, PRI	Aprobada
27	Adición de un artículo transitorio, con relación a proyectos de inversión correspondientes a corredores carreteros.	Quintín Vázquez García, PRI.	Rechazado

Como se puede observar los artículos reservados son de diferente naturaleza, sin embargo la mayoría de estos fueron presentados por diputados del PRI y del PRD, solo hay un caso de un diputado del PVEM, uno por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores y dos de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

En términos generales podemos resumir los puntos de conflicto en siete temas generales, al concluir el proceso de aprobación del paquete fiscal para 2004 (el 30 de diciembre de 2003), la resolución de dichos temas fue la siguiente:

### **Cuadro 34**

<b>Temas de conflicto y conclusión final</b>	
<b>Tema</b>	<b>Conclusión final</b>
1. Gravar alimentos y medicinas.	Rechazado
2. La Desincorporación, liquidación, extinción o fusión" de Notimex y de los tres institutos y fondos de apoyo a la actividad cinematográfica, del Colegio de Posgraduados de Chapingo, de la Lotería Nacional y de Pronósticos para la Asistencia Pública.	Rechazado
3. Precio estimado por barril de petróleo.	Aprobado en los términos del proyecto
4. Reparto de los excedentes por el precio adicional al barril de petróleo.	Se mantuvo el régimen previo de distribución de los excedentes petroleros
5. Déficit Público.	Aprobado en los términos del proyecto
6. IPAB.	Aprobado en los términos del proyecto
7.- Endeudamiento Distrito Federal	Aprobado con un monto menor
<b>Fuente:</b> Elaboración propia con base en información de La Jornada, México DF del 3 de noviembre de 2003 al 30 de diciembre de 2003., Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1404-I, domingo 28 de diciembre de 2003. Gaceta Parlamentaria, Año VII, 31 de Diciembre De 2003 en <a href="http://www.cddhcu.gob.mx">http://www.cddhcu.gob.mx</a>	

Como puede observarse las propuestas más controvertidas de la iniciativa presidencial (IVA en alimentos y medicinas, así como desincorporación de instituciones públicas) fueron rechazadas, sin embargo otros elementos fueron aprobados conforme al proyecto original.

Sin embargo, el camino para llegar a estas conclusiones fue largo conformándose diferentes tipos de mayorías para la aprobación de cada una de las iniciativas en discusión. A continuación se presenta un breve análisis del proceso de negociación que derivó en la aprobación del paquete fiscal para el ejercicio de 2004.

#### **4.4 Negociación, alianzas y votaciones**

Desde que el ejecutivo presentó a la Cámara de Diputados su propuesta de paquete fiscal para 2004 el 6 de noviembre de 2003, hasta su aprobación (28 de diciembre miscelánea fiscal y Ley de Ingresos y 30 de diciembre el Presupuesto) podemos identificar las varias fases o etapas:

### ***Fase 1***

Discusión de la miscelánea (propuesta del ejecutivo).

### ***Periodo***

Del 6 de noviembre al 11 diciembre

### ***Descripción u objetivo***

Aprobar los proyectos que conforman la propuesta de Miscelánea Fiscal del Ejecutivo así como la Ley de Ingresos en los términos en que fueron presentadas en la Cámara de Diputados.

Cabe mencionar que se consideraban aceptables modificaciones respecto al porcentaje de impuesto aplicable a alimentos y medicinas, o en su caso generar y aprobar una alternativa similar que permitieran gravar dichos productos.

### ***Grupos parlamentarios a favor***

PAN

PRI (Elba Esther Gordillo y grupo cercano)

### ***Grupos en contra***

PRI

PRD

### ***Estrategias***

Por parte del PAN la estrategia fue básicamente lograr el apoyo del PRI o por lo menos de una fracción importante de este grupo parlamentario, a fin de conseguir la cantidad de votos mínimos necesarios para aprobar las diferentes reformas en materia fiscal así como la Ley de Ingresos.

Esta estrategia tuvo como principal intercolutora a la coordinadora del PRI Elba Esther Gordillo la cuál utilizó como mecanismo de presión hacia sus compañeros de grupo la gestión a través de los gobernadores de su partido, en particular de Hidalgo, Veracruz, Chihuahua, Nuevo León y Estado de México.

Como complemento a está dinámica, y al confirmarse que sería casi imposible que se aprobará gravar alimentos y medicinas mediante la aplicación de una tasa de IVA, se generaron propuestas orientadas a generar un nuevo impuesto dirigido hacia el mismo sentido. Por parte del grupo elbista se presentó la propuesta del IPI y por parte del grupo panista (Gustavo Enrique Madero presidente de la Comisión de Hacienda) el Impuesto a la Enajenación y la Importación.

La fracción Priista en contraposición a la posición de su coordinadora, optó por trasladar la discusión del interior de la Cámara de Diputados al Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, desconocer la coordinación de Gordillo y promover su destitución.

El PRD generó una propuesta propia conformé a los lineamientos acordados al interior de la dirigencia nacional del partido cuyo eje principal fue el rechazó a cualquier impuesto orientado a gravar alimentos y medicinas. La estrategia del PRD en general se concentró en presentarse ante la opinión pública como defensor de los intereses de la gente con menores recursos.

Sin embargo, una vez aprobados los dictámenes en la Comisión de Hacienda, la estrategia del grupo opositor se modificó ya que hasta este momento no se había generado un acercamiento entre el PRD y el PRI. Ante la eminente votación en el pleno de dicha propuesta se concretó una alianza entre estos grupos orientada a retrasar la votación del dictamen en el pleno hasta el 11 de diciembre (la aprobación en comisión fue el 8 del mismo mes), así como generar un voto particular y formular una propuesta conjunta.

Otra parte de la estrategia por parte del ejecutivo fue reunirse directamente con el Presidente Nacional del PRI, Roberto Madrazo, sin embargo esta no alteró la postura del líder de dicho partido.

### **Votaciones**

El 8 de diciembre fue aprobada en la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados los dictámenes del paquete fiscal 2004. Cabe mencionar la ausencia de cuatro legisladores: el perredista Javier Salinas, los priístas Alfredo del Mazo y Francisco Monarrez, y el panista José Isabel Trejo. El dictamen fue aprobado por 15 votos.

La votación en el pleno reflejo los siguientes resultados:

### **Cuadro 35**

VOTACIÓN 12/11/2003							
De la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto por el que se modifica la denominación de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de esta ley (en lo general y en lo particular los artículos no reservados).							
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CONV
Favor	234	71	150		13		
Contra	251	141	1	94	4	6	5
Abstención	4	4					
Quórum *	2	2					
Ausentes	5	2		1			
Total	496	222	151	95	17	6	5
* Quórum, significa que pasó lista de asistencia y no votó Gaceta Parlamentaria, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, México, DF.							

Como puede observarse la diferencia entre los votos a favor y en contra fue de escasos 17 votos; el PRI como fracción presentó un voto dividido y fue el único con abstenciones; el PVEM conformó parte de la alianza con el PAN; el PT y Convergencia votaron en conjunto con la alianza PRI- PRD; dos diputados no expresaron su voto y se registro la ausencia de 5 diputados; en total los votos nulos (abstención, quórum y ausentes) sumaron 11.

## ***Fase 2***

*Discusión de la miscelánea y de la Ley de Ingresos (propuesta alterna)*

### ***Periodo***

*Del 11 de diciembre al 28 de diciembre*

### ***Descripción u objetivo***

Elaborar y aprobar la miscelánea fiscal y la Ley de Ingresos conformando una propuesta alternativa que no contemple ningún tipo de gravamen a alimentos y medicinas, que permita mantener el control macroeconómica y sentar las bases para el Presupuesto de Egresos.

### ***Estrategias***

A pesar de los resultados de la sesión del 11 de diciembre, las posturas por parte de los tres principales partidos se mantuvieron similares a su comportamiento previo.

El PAN trató nuevamente de incluir un impuesto de 6% en alimentos y medicinas pero con nombre distinto. El anterior se llamó Impuesto a la Enajenación y Comercialización, y ahora se le denominaba Impuesto a la Comercialización de Bienes y Servicios Específicos. Dicha propuesta causó controversia pero al final fue desechada por 15 votos en contra, 13 a favor y dos abstenciones en la Comisión de Hacienda.

El PRI, aún en un ambiente de división, no logró de generar mecanismos de comunicación interna que le permitieran resolver sus conflictos, al contrario los problemas entre fracciones se incrementaron ante la necesidad de conformar una nueva mayoría en la Comisión de Hacienda que permitiera aprobar una iniciativa alterna.

Uno de los intentos de conjuntar ambas fracciones del PRI fracasó el 19 de diciembre, cuando Elba Esther Gordillo Morales rompió el pacto que establecido la noche anterior entre el Comité Ejecutivo Nacional (CEN), ocho gobernadores y legisladores para apoyar la redacción de una propuesta fiscal unitaria que no incluyera un nuevo impuesto al consumo.

El nuevo coordinador del PRI Emilio Chuayfett requirió sustituir a los integrantes de la Comisión de Hacienda (diputados cercanos a Gordillo) como parte fundamental de su estrategia.

Por otro lado, Acción Nacional a través del presidente de la mesa directiva de Cámara, trató de apoyar a su aliada política, retrazando trámites administrativos respecto al nombramiento de Emilio Chuayfett como coordinador del PRI, así como la remoción de los integrantes de la Comisión de Hacienda. Esto con la finalidad de acelerar los tiempos y votar en Comisión la iniciativa presentada por el PAN antes de perder la mayoría en la misma (garantizada con el apoyo del grupo elbista)

El cambio en la composición de la Comisión y el rechazó de la iniciativa referente al Impuesto a la Comercialización de Bienes y Servicios Específicos, derivó en un cambio de estrategia por

parte de todos los grupos, los esfuerzos se orientaron a concretar una actualización de la miscelánea fiscal y a la aprobación de la Ley de Ingresos lo antes posible para contar con el tiempo suficiente para discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos, para lograr estos objetivos fue necesario establecer un periodo ordinario de sesiones.

### **Votaciones**

Como ya se mencionó en anteriores ocasiones, tanto la miscelánea fiscal como la Ley de Ingresos deben ser aprobadas por ambas Cámaras, siendo la de Diputados la Cámara de Origen y el Senado la Revisora.

A continuación se presentan las votaciones referentes a las modificaciones a diversas leyes fiscales, y la votación del dictamen de la Ley de Ingresos, ambas fueron aprobadas el 22 de diciembre.

### **Cuadro 36**

VOTACIÓN 12/22/2003							
De la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y de la Ley Federal de Derechos (en lo general y en lo particular los artículos no reservados).							
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CONV
Favor	424	158	150	91	15	6	4
Contra							
Abstención	56	54		2			
Quórum *							
Ausentes	16	10	1	2	2		1
Total	496	222	151	95	17	6	5
* Quórum, significa que pasó lista de asistencia y no votó Gaceta Parlamentaria, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, México, DF.							

### Cuadro 37

VOTACIÓN INGRESOS 12/22/2003							
De la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004 (en lo general y en lo particular los artículos no reservados).							
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CONV
Favor	421	162	148	83	17	6	5
Contra	4			4			
Abstención	52	46		6			
Quórum *							
Ausente	19	14	3	2			
Total	496	222	151	95	17	6	5
* Quórum, significa que pasó lista de asistencia y no votó Gaceta Parlamentaria, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, México, DF.							

Como puede observarse, en ambos casos las iniciativas fueron aprobadas por más de 400 votos, es decir por una mayoría incuestionable, sobresalen las abstenciones de un grupo considerable de diputados priistas. En conclusión todos los grupos parlamentarios votaron a favor de los dictámenes.

En el apartado **Elementos de conflicto e iniciativas aprobadas** se enumeran los principales cambios realizados por el Senado a las Minutas de Dictamen aprobadas el 22 de Diciembre por la Cámara de Diputados, dichas modificaciones votadas por los senadores el 27 de diciembre fueron ratificadas el 28 del mismo mes por la Cámara de origen.

### Cuadro 38

VOTACIÓN 12/28/2003							
Minuta de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y de la Ley Federal de Derechos. (Con modificaciones del decreto enviado por la Cámara de Diputados, se le dispensaron todos los trámites y se puso a discusión y votación de inmediato, en lo general y en lo particular).							
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CONV
Favor	431	179	144	86	14	5	3
Contra							
Abstención	24	17	2	5			
Quórum *							
Ausentes	41	26	5	4	3	1	2
Total	496	222	151	95	17	6	5
* Quórum, significa que pasó lista de asistencia y no votó Gaceta Parlamentaria, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, México, DF.							

### **Cuadro 39**

VOTACIÓN INGRESOS 12/28/2003							
Minuta de la Cámara de Senadores, con proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004. (Con modificaciones del decreto enviado por la Cámara de Diputados, se le dispensaron todos los trámites y se puso a discusión y votación de inmediato, en lo general y en lo particular los artículos no reservados).							
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CONV
Favor	453	202	147	82	14	5	3
Contra	6	1		5			
Abstención	5			5			
Quórum *							
Ausentes	32	19	4	3	3	1	2
Total	496	222	151	95	17	6	5
* Quórum, significa que pasó lista de asistencia y no votó Gaceta Parlamentaria, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, México, DF.							

Como lo muestran los cuadros 39 y 38 las minutas modificadas fueron aprobadas sin ningún problema, también podemos observar que a diferencia de las votaciones del 22 de diciembre, en este caso se presentaron menos abstenciones pero mucho más ausencias particularmente de los grupos parlamentarios del PAN y PRI.

#### **Fase 2**

*Discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos*

#### **Periodo**

Del 28 de diciembre al 30 de diciembre.

Aunque las posiciones respecto a la iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación comenzaron a partir del 6 de noviembre la negociación legislativa como tal parte de la aprobación de la Ley de Ingresos el 28 de diciembre.

#### **Descripción u objetivo**

Aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación antes del 31 de diciembre

#### **Estrategias**

La negociación se centro en las reasignaciones, se lograron acuerdos generales al interior de la Comisión y se concreto una alianza en PRI y PAN.

Algunos acuerdos importantes fue el rechazo a la desincorporación de varias dependencias así como el monto destinado al IPAB, aunque en este último punto el PRD estuvo en desacuerdo (había presentado conjunto con el PT una propuesta para restar 3 mil millones de pesos al costo financiero de la deuda del IPAB).

El PRD (al no ser considerada su propuesta de reducir los recursos para el IPAB) adelantó que ante la postura del PRI y del PAN, los 95 legisladores de su partido votarían en contra del dictamen de proyecto de presupuesto, tal situación fue un acto de inconformidad más que de presión ya que la aprobación del presupuesto ya estaba asegurada con la alianza PRI- PAN.

El 29 de diciembre fue aprobado en Comisión el dictamen de Presupuesto, sin embargo se detectaron modificaciones o alteraciones en el mismo. Dicha alteración afectó el acuerdo de la Comisión de Presupuesto respecto a la redistribución del gasto programable (27 mil 200 millones de pesos que sumados a los 13 mil millones de pesos adicionales que se captarían por la Ley de Ingresos) a programas sociales y de infraestructura. Un punto muy particular se refiere a la reasignación de recursos a la construcción de carreteras (las modificaciones afectaron en este rubro a Durango y Oaxaca)

Ante dicha situación la solución fue revisar y corregir los anexos, en la mesa directiva de la Comisión de Presupuesto, la redacción final del anexo del dictamen se publicó en la *Gaceta Parlamentaria* como "fe de erratas".

Respecto a la distribución de los excedentes petroleros se evitaron conflictos, aunque se presentaron varias propuestas, se optó por mantener lo establecido en el presupuesto de 2003.

### **Votación**

A continuación se presenta la votación del pleno respecto al dictamen con proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2004.

### **Cuadro 40**

VOTACIÓN 12/30/2003							
De la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2004 (en lo general y en lo particular los artículos no reservados).							
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CONV
Favor	370	200	146		14	6	4
Contra	93			93			
Abstención	6	3	2	1			
Quórum *							
Ausente	27	19	3	1	3		1
Total	496	222	151	95	17	6	5
* Quórum, significa que pasó lista de asistencia y no votó Gaceta Parlamentaria, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, México, DF.							

Como puede observarse todos los partidos votaron a favor del dictamen a excepción del grupo parlamentario del PRD. Por lo anterior, el Presupuesto para 2004 fue aprobada por 370 votos el 30 de diciembre.

A pesar de haberse presentado irregularidades en el contenido de los anexos, esta situación se pudo solventar, sin embargo, resulta un hecho alarmante que los dictámenes sean alterados, este hecho pudo provocar una crisis.

El Presupuesto a diferencia de la miscelánea fiscal y de la Ley de Ingreso tuvo un periodo de discusión sumamente corto, de haberse presentado un tema controvertido resultaba imposible alargar el periodo de discusión, si la alianza entre PAN y PRI no se hubiera concretado solo contaban con un día más para su aprobación.

#### **4.5 Reflexiones sobre la negociación y sus actores**

En términos generales este proceso nos muestra por un lado que las alianzas son pragmáticas, de corto plazo, y basadas en el costo - beneficio inmediato, más que ideológicas, de largo plazo o basadas en la cercanía programática de las partes.

En segundo lugar, este proceso se caracterizó por los diferentes momentos de crisis que pusieron en peligro la concreción de la aprobación tanto de la miscelánea fiscal como de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos. Es ejemplo de la incapacidad de los distintos actores para generar propuestas alternativas que excluyan los puntos de conflicto aprovechando los puntos o intereses comunes.

Además, el manejo del tiempo fue malo, la primera etapa de la negociación consumió la mayor cantidad de tiempo en relación al resto del proceso. Los diputados debieron considerar que tanto las disposiciones fiscales como la Ley de Ingresos deben pasar por la revisión de Senado, (este tiempo de revisión también debe ser considerado), fue un error tanto del PAN como del ejecutivo y de la fracción priista que los apoyaba aferrarse a una propuesta que aún si hubiera sido aprobada por los Diputados en el Senado sería rechazada.

El tiempo se convirtió en un factor que limitó el análisis objetivo de las propuestas presentadas, particularmente en lo que se refiere al Presupuesto.

Al analizar el proceso de negociación para la aprobación del paquete fiscal para 2004 podemos concluir e lo siguiente:

##### **En relación a los actores:**

1. Los grupos parlamentarios poseen una dependencia (vinculo orgánico) con las dirigencias nacionales de sus respectivos partidos.
2. Los gobernadores son actores externos que tienen gran interés respecto a las condiciones en que son aprobados la miscelánea fiscal, la Ley de Ingresos y el Presupuesto. El federalismo fiscal, así como la distribución del gasto programable (en particular programas como el PAFEF) son aspectos de interés para los gobernadores.
3. La lucha alrededor de los liderazgos internos de los partidos afectan la cohesión de los mismos, situación que puede ser aprovechada por los demás actores involucrados en la negociación.

4. En general existe una falta de madurez y habilidad por parte de los legisladores, pero también del Ejecutivo (Vicente Fox), en particular para identificar el momento más propicio para presentar determinado tipo de iniciativas.
5. Los actos de presión social influyen en las posturas de los partidos, en particular cuando una propuesta es rechazada de manera generalizada y representa un riesgo real para el posicionamiento de los mismos.

### **Características de la negociación:**

1. La negociación tiene características que la definen como tradicional o por posiciones, con un bajo nivel de madurez, continuidad y respeto a los acuerdos previos.
2. La dinámica de negociación fue en términos de tiempo lenta y desgastante al concentrarse en un solo tema (Aplicar un impuesto IVA, IPI, u otro de igual naturaleza a alimentos y medicinas).
3. La aprobación de la miscelánea fiscal, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, se concretó prácticamente al final del periodo constitucionalmente establecido generando incertidumbre.
4. Se confirma el carácter coyuntural de las alianzas conformadas entre las distintas fuerzas políticas. Mientras que para la miscelánea fiscal y la Ley de Ingresos se consolidó una alianza entre el PRI y el PRD, el Presupuesto de Egresos fue aprobado con el voto conjunto de PRI y PAN.

### **Otros aspectos:**

1. La madurez y credibilidad de los órganos legislativos y en particular de la Cámara de Diputados, se colocó en entre dicho al presentarse situaciones irregulares como las siguientes:
  - El retrasó intencional por parte de la mesa directiva para dar trámite a las notificaciones de los grupos parlamentarios.
  - La publicación incompleta de los dictámenes (sin los anexos correspondientes)
- La modificación o alteración del dictamen con proyecto de Presupuesto Federal para 2004 aprobado en la Comisión de Hacienda y Crédito Público el 29 de diciembre.

## CONCLUSIONES

La transformación del régimen político mexicano ha traído consigo nuevos problemas para las instituciones políticas, así como para los actores que la componen, por tal motivo es fundamental que la manera en que interactúan entre sí se transforme y alcance un mayor nivel de madurez en términos de certidumbre, institucionalización, cultura política, liderazgo y responsabilidad.

Es decir la gobernabilidad del país caracterizada por su carácter autoritario ya no es una opción, en el marco de las nuevas condiciones de competencia política es fundamental para el futuro del país conformar esquemas que posibiliten construir una gobernabilidad democrática.

Para lograr este objetivo es fundamental la participación de los órganos legislativos (en donde se encuentra expresada o representada la pluralidad política del país) y que estos cumplan con eficacia, eficiencia y responsabilidad política sus funciones y atribuciones a fin de convertirse en motor de los cambios que requiere el país en la cual su relación con el poder Ejecutivo ya no sea de supeditación, pero tampoco de confrontación, sino de colaboración y control.

En este sentido, la conformación de gobiernos divididos o sin mayoría legislativas se ha convertido en el escenario más probable, dejando de ser una excepción tanto a nivel federal como al interior de los Estados.

El presente trabajo se ha enfocado al estudio de la Cámara de Diputados durante la LIX legislatura con el fin de identificar las características generales de la negociación y conformación de mayorías en un marco de gobierno dividido, para lo anterior se presentó como ejemplo el caso de la negociación para la aprobación del paquete fiscal para 2004.

A continuación se presentan algunas conclusiones generales derivadas de los capítulos anteriores:

- 1.- En un esquema de gobierno dividido o sin mayoría es fundamental contar con mecanismos y estrategias que faciliten la negociación entre las diferentes fuerzas políticas y que permitan la conformación de acuerdos y alianzas legislativas.
- 2.- El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en particular la Cámara de Diputados cuenta con un gran número de facultades y atribuciones hasta el momento subejercidas a causa de un esquema institucional y procedimental conformado para operar en un sistema de partido hegemónico.
- 3.- En el proceso legislativo es fundamental el trabajo de las comisiones, ya que tienen la responsabilidad de analizar las propuestas y elaborar un dictamen que en caso de ser positivo será votado en el pleno.
- 4.- Aunque en términos generales la composición de las comisiones es equiparable a la representación de cada grupo parlamentario en el pleno, el hecho de que una propuesta sea aceptada en determinada comisión no garantiza que está sea aprobada en el pleno, sobre todo cuando la iniciativa a polarizado las posiciones.

5.- La fuerza de negociación de los diferentes partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados depende de la cantidad de legisladores y por lo tanto de votos que cada uno de ellos posee. Este representa su capacidad de chantaje la cual les permite incluir en los dictámenes su propuestas o en su caso apoyar una propuesta de ley a cambio de recibir ese apoyo a favor de otra.

4.- La negociación y conformación de acuerdos entre los tres partidos políticos con mayor representación (PRI, PAN y PRD) es fundamental para asegurar la gobernabilidad del país ya que ninguno de ellos posee la mayoría por si mismo.

5.- La cohesión estabilidad y disciplina de los grupos parlamentarios impacta directamente en la dinámica de negociación.

6.- Existen diferentes técnicas y tácticas de negociación orientadas a obtener el mayor número de beneficios o lograr un objetivo específico, así como distintos perfiles o tipos de negociadores, los cuales en conjunto con los intereses de los actores involucrados generan una estrategia y dinámica de negociación específica. En este sentido es fundamental que los actores involucrados en la negociación cuenten con cierto grado de madurez que les permita diferenciar entre el objetivo de la negociación y las percepciones valorativas respecto al otro. Lo anterior con el fin de enfocar el proceso en intereses concretos.

7.- Con base en el ejemplo presentado en el presente trabajo, podemos concluir que en términos generales la negociación en la Cámara de Diputados se caracteriza por su carácter tradicional basado en posiciones más que en intereses concretos.

8.- También es necesario distinguir entre las alianzas conformadas con el fin de rechazar una propuesta presidencial, respecto a aquellas orientadas a generar y aprobar una propuesta alternativa. Es decir el hecho de que se concrete una alianza opositora (que rechaza) no garantiza que esta tenga la capacidad de generar una propuesta propia.

9.- La Cámara de Diputados interactúa con diversas fuerzas y actores de diferentes formas, sea institucional, formal o informal, generándose esquemas de dependencia, control e influencia. Las decisiones de la Cámara de Diputados están influenciadas por las expectativas y posicionamientos de otros actores ajenos a ella.

10.- La LIX legislatura de la Cámara de Diputados es la tercera a nivel federal que carece de mayoría por parte de un solo partido, y la segunda que interactúa con un presidente no proveniente del PRI. Persistiendo la percepción de fragilidad del órgano legislativo y de los actores que la componen en los siguientes aspectos:

- a) La capacidad de negociar y conformar alianzas estratégicas y de largo plazo, más que coyunturales.
- b) Su autonomía e independencia frente al ejecutivo.
- c) Potencializar su actividad mediante el ejercicio oportuno de sus facultades.
- d) Generar un esquema de rendición de cuentas.
- e) Mejorar la eficiencia legislativa.

En términos generales podemos afirmar que los gobiernos divididos no son por si mismos los causantes de los problemas de gobernabilidad o de la dinámica de enfrentamiento entre poderes, más allá de esta condición que es casuística, existen problemas de fondo que se derivan del diseño institucional pero también de la calidad, congruencia, estabilidad y madurez de los actores involucrados.

En conclusión, el comportamiento de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados es reflejo de la calidad de la política nacional; el diálogo y la negociación deben ser parte fundamental para su fortalecimiento institucional; lograr decisiones por unanimidad no siempre es posible y en estricto sentido tampoco es lo más deseable, ya que esto significaría que en términos concretos no existen diferencias fundamentales entre las fuerzas políticas representadas; en este sentido es necesario reconocer la importancia del conflicto dentro de la negociación parlamentaria, ya que este es motor o debería ser el motor para promover la creatividad en pro de generar soluciones o propuestas alternativas y novedosas.

## BIBLIOGRAFÍA

### Bibliografía básica

ALCÁNTARA Manuel, CRESPO Israel (Eds) **Los límites de la consolidación democrática en América Latina**, España, ediciones Universidad Salamanca, 1995. pp.306

ALCÁNTARA Manuel, DEL CAMPO Esther y RAMOS Maria Luisa, “La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos en América Latina” Este trabajo se inscribe en el seno del proyecto de investigación *Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina* financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología. Pág. 27.

ALCÁNTARA Sáez Manuel “Los partidos políticos en América Latina: la fachada y las ruinas”, [en línea], *Fractal* N° 22, julio septiembre, 2001, año 6, volumen VI, pp. 107-132. Dirección URL: <http://www.fractal.com.mx/F22alcant.html> [consulta: 24 de febrero de 2008].

ALTMAN David, “Las políticas de formación de coaliciones y su sobrevivencia en democracias presidenciales multipartidistas: El caso de Uruguay (1989 – 1999)”, [en línea], *Instituto Internacional de Gobernabilidad*, Colección de Reseñas, Dirección URL: <http://www.iigov.org/resenas/tema1/resena0115.htm> [consulta: 28 de septiembre de 2008].

BEIGNE Alberto, “¿Y después de la transición?”, [en línea], *Nexos Virtual*, Nexos 260, agosto de 1999. Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/internos/foros/transicion/begne.asp> [consulta: 02 de octubre de 2003].

BEJAR Algazi Luisa, **Cambio institucional: el Congreso mexicano después de la alternancia**, VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración democrática y buen gobierno. Pág. 9.

BEJAR Algazi Luisa, **El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio**, México, Universidad Nacional Autónoma de México/ Gernika, 2004, pp. 215.

BEJAR Algazi Luisa, **Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México**, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

BOBIBIO Norberto, **Estado, Gobierno y Sociedad**, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, Pág. 243.

CAMOU Antonio, “Gobernabilidad y democracia en un transición bifronte”, [en línea], *Nexos Virtual*, Nexos 208, abril de 1995, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/internos/foros/transicion/camou.asp> [consulta: 24 de febrero de 2008].

CAMOU Antonio, **Gobernabilidad y democracia**, Cuadernos de Divulgación de la Cultura democrática Núm. 6, México, Instituto Federal Electoral IFE, 1995 pág. 60,

CANISMOS César (coord) **Gobiernos y partidos en América Latina: un estudio comparativo**, Serie Colección de estudios Comparados, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 1997, pág.238

CASAR Pérez Maria Amparo, “El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso”, [en línea], Dirección URL: [http://www.transparencia.org.mx/docs/proceso\\_NEGOCIACIÓN\\_presupuestal.pdf](http://www.transparencia.org.mx/docs/proceso_NEGOCIACIÓN_presupuestal.pdf) [consulta: 28 de septiembre de 2008].

CASAR Pérez Maria Amparo,, **La LVII legislatura de la Cámara de diputados en México: coaliciones y cohesión partidaria**, México CIDE, 2000, Serie CIDE Documentos de Trabajo, División de Estudios políticos. Pág. 17

CASAR Amparo y MARVÁN Ignacio (coord.). **Gobernar sin Mayoría, México 1867 – 1997**, México, Taurus, CIDE, 2002, Pág. 457.

CASTILLO Orfe, CUEVAS Daptnhe, YLLESCAS Patricia, **Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en el Poder legislativo**, México, Consorcio para el Diálogo parlamentario y la Equidad AC, 2005.Pág. 45

CORREA Edgar, “Método Harvard de negociación”, [en línea], [http://www.edgarcorrea.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=24&Itemid=32](http://www.edgarcorrea.com/index.php?option=com_content&task=view&id=24&Itemid=32) [consulta: 09 de octubre de 2008].

DAL SANTOS Darío Luis, “Teoría de la negociación en situaciones de crisis”, [en línea], Dirección URL: <http://www.rs.ejercito.mil.ar/contenido/Nro659/Revista/teoriadelanegoci.htm> [consulta: 04 de octubre de 2008].

DÁVILA Estefan David, CEPEDA Juan Antonio, ROMERO León Jorge, **Diagnóstico Negociación presupuestaria: propuestas para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas**, México, Cuadernos del Seguimiento ciudadano al Poder legislativo en México,, 2004.Pág. 77

DÁVILA Estefan David, CEPEDA Juan Antonio, ROMERO León Jorge; **Cómo fortalecer la participación de la Cámara de Diputados en el gasto público? Agenda de Reformas presupuestarias que modifican el papel del legislativo en las finanzas públicas**, México, Cuadernos del Seguimiento ciudadano al Poder legislativo en México FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, 2005.Pág 31

DE ANDREA Francisco José, “Ámbitos del Derecho Parlamentario”, en *Estudios Parlamentarios* núm. 1, México, Fundación Mexicana Siglo XXI, 1992, Pág. 84- 99.

DE PÁRAMO Argüelles Juan Ramón, “Democracia, Preferencias y negociación”, [en línea], Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho. núm. 2- 1999 Fecha de publicación: marzo de 1999 Dirección URL: <http://www.uv.es/CEFD/2/paramo.html> [consulta: 14 de enero de 2005].

DEL RIEGO Volga Cecilia, “El Poder Legislativo Motor y fiscal del Ejecutivo”, [en línea], *Etcétera cultura y política en línea* Dirección URL: <http://www.etcetera.com.mx/1999/356/vcr356.html> [consulta: 27 de julio de 2004].

ESPINOZA Toledo Ricardo **Sistema parlamentario, presidencial y semipresidencial**, Serie cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática, México, Instituto Federal electoral, IFE, 1999, pág. 55.

ESPINOZA Toledo Ricardo, WELDON Jeffrey (Coord). **Para que sirve el Poder legislativo**, México, UAM / Universidad de Colima / Miguel Ángel Porrúa, 2007, Pág. 533.

FERNÁNDEZ Anibal, “Política, Poder y Negociación”, [en línea], *Periódico del Movimiento de la juventud peronista de parano* 4 de Septiembre de 2006, Dirección URL: <http://www.lavozdelajp.com/v3/nota.php?id=69> [consulta: 04 de octubre de 2006].

GAMBOA Montejano Claudia, **Cabildeo: marco teórico conceptual, estudio y análisis de derecho comparado en diversos países del mundo**, México Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados LXI Legislatura, 2006. Pág. 113.

GAMBOA Montejano Claudia, **Proceso Legislativo Estudio de derecho comparado de diversos partidos**, México Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados LXI Legislatura, 2006. Pág. 38.

GIDDENS Anthony, **Política y sociología en Max Weber**, España, Alianza Editorial, 1976, Pág. 99

GORDILLO Elba Esther, “¿Democracia con gobernabilidad?”, [en línea], *La Jornada*, Octubre 06 1997 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/1997/oct97/971006/gordillo.html> [consulta: 23 de julio de 2004].

HERNÁNDEZ Norzagaray Ernesto, VIVERO Ávila Igor, **Las élites legislativas locales en México**, VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración; democracia y buen gobierno. Pág. 9.

HERNÁNDEZ Vargas José G, “Crisis de gobernabilidad institucional y transición fallida del régimen político del estado mexicano”, [en línea], Instituto Internacional de gobernabilidad. Dirección URL: <http://www.iigov.org/documentos/> [consulta: 24 de febrero de 2008].

HERRERA Jorge y ZÁRATE Arturo “Derrumbe legislativo del PRI en nueve años” *El Universal* martes 4 de julio de 2006.

JIMÉNEZ Aguado Ricardo, **Tipos de Liderazgo**, [en línea], Noticias Terra Dirección URL: <http://pp.terra.com.mx/riaguado/lider.html> [consulta: 29 de septiembre de 2006].

LANZARO Jorge, **Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina**, Buenos Aires, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (Asdi) y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2001, ISBN 950-9231-65-7.

LECHNER Norbert “Los condicionantes de la gobernabilidad democrática en América Latina de fin de siglo”, [en línea], Buenos Aires, FLACSO, 1997. Dirección URL: <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=1141> [consulta: 30 de agosto de 2006].

LOAEZA Soledad “La vía mexicana a la democracia”, [en línea], *Nexos* 166, octubre de 1991, Nexos Virtual, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/internos/foros/transicion/loaeza.asp> [consulta: 03 de octubre de 2003].

LOZA Otero, **Legitimidad democrática y gobierno dividido: Las actitudes políticas de los legisladores locales en México**, México, UAM Xochimilco / Asociación de Estudios Latinoamericanos, 2002, Pág. 22.

LOZANO Genaro, CABALLERO Lila, DÁVILA David y ORTIZ Melissa, **Tarea a medias: El Congreso de la Unión en el gobierno del cambio**, Serie Avances y retrocesos, una evaluación ciudadana del sexenio 2000-2006, México, Fundar Centro de Análisis e Investigación AC, 2006. Pág. 48.

LUJAMBIO Alonso y MARTÍNEZ Jaime, “Gobierno Dividido, Estrategia Presidencial y Opinión Pública: Un intento de clarificación conceptual”. Ponencia que se presentó en el *VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, Colegio de Ingenieros Civiles, 13 Febrero 2002. Pág. 29.

LUJAMBIO Alonso, “Parlamentarismo, presidencialismo y gobernabilidad, la discusión inconclusa”, [en línea], *Programa de Reforma del Estado* Dirección URL: <http://www.congresobc.gob.mx> [consulta: 03 de junio de 2007].

LUJAMBIO Alonso, **El poder Compartido**, México Editorial Océano, 2000.

MARGARITA Jiménez Badillo, “Elementos para un estructuración ideológica de los partidos en la arena parlamentaria; México 1997-2003”, *Reflexión política* no. 5 Colombia, Diciembre 2004, Pág. 31

MARTÍNEZ Amparo y MORALES Francisco, “El debate en torno al locus del liderazgo político”, [en línea], *Facultad de Psicología*, Universidad Nacional de Educación a Distancias. Dirección URL: <http://copsa.cop.es/congresoiberoa/base/social/soct12.htm> [consulta: 30 de abril de 2003].

MARTÍNEZ Efigenia (coord), **El nuevo poder del Congreso en México, teoría y práctica Parlamentaria**, México PRD/ Porrúa, 2001, pp263.

MIJARES Victor M. “Conflicto, negociación y violencia política”, [en línea], *Analítica* Sábado, 14 de diciembre de 2002 Dirección URL <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/1245786.asp> [consulta: 29 de septiembre de 2008].

MORA-Donatto Cecilia Coord. “Relaciones entre gobierno y Congreso”, *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Biblioteca jurídica virtual. Dirección URL: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=346> [consulta: 22 de julio de 2007].

MORA-Donatto Cecilia, “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario, Cuestiones Constitucionales”, [en línea], *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 1999. UNAM Instituto de Investigaciones jurídicas. Dirección URL <http://info.juridicas.unam.mx/publica/cconst/cont/4/art/art4.htm> [consulta: 24 de enero de 2005].

NACIF Benito, DÍAZ Diego y EGREN Jorge “Indicadores de desempeño legislativo, segundo año de ejercicio de la LIX legislatura”, [en línea], CIDE, 2005. Dirección URL: [http://www.cide.edu/programas/informe\\_IDL.pdf](http://www.cide.edu/programas/informe_IDL.pdf) [consulta: 10 de marzo de 2008].

NACIF Benito, DÍAZ Diego y EGREN Jorge, “Indicadores de desempeño legislativo Primera mitad del tercer año de ejercicio de la LIX legislatura”, [en línea], Monitor legislativo, CIDE, 2006 Pág 14 Dirección URL: [http://www.cide.edu/programas/informe\\_IDL.pdf](http://www.cide.edu/programas/informe_IDL.pdf) [consulta: 05 de mayo de 2008].

NACIF Benito, **El Congreso Mexicano en Transición: cambios y continuidades**, Documento de Trabajo núm. 101, México, CIDE División de Estudios Políticos, 1999, Pág. 37.

NACIF Benito, SADA Heidi, “Evaluación del desempeño legislativo, Reporte del primer año de sesiones de la LIX Legislatura (2003-2006)”, [en línea], CIDE, 2004 Dirección URL: [http://www.fnst-freiheit.org/uploads/1198/Reporte%5B1%5DEvaluacionDesempenoLegislativo%5B1%5D\\_1.pdf](http://www.fnst-freiheit.org/uploads/1198/Reporte%5B1%5DEvaluacionDesempenoLegislativo%5B1%5D_1.pdf) [consulta: 10 de marzo de 2008].

NEGRETO Gabriel L, “Distribución de Poderes y gobierno Dividido en América Latina”, Trabajo preparada para el seminario *El gobierno dividido en México: riesgos y oportunidades* Centro de Investigaciones y docencias Económicas CIDE, México, Mayo 6 y 7 2002. Pág. 32

NOHLEN Dieter, **Elecciones y sistemas electorales**, Venezuela, Nueva Sociedad, 1995. Pág 165.

NOVARO Marcos, **Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas**, Rosario, Editorial Homo Sapiens, Serie Politeia, 2000, pág. 300.

NUÑEZ Vargas Eduardo. “Liderazgo político”, [en línea], *Comunidad virtual de gobernabilidad. Desarrollo humano e institucional* Dirección URL: <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=346> [consulta: 21 de octubre de 2003].

OJEDA Paullada PEDRO, “Democracia y gobernabilidad” en VALADES Diego y GUTIÉRREZ Rivas Rodrigo Coordinadores, *Memoria de IV Congreso Nacional de Derecho constitucional, democracia y gobernabilidad*, Pág. 12.

PÉREZ Correa Fernando (Coord.) **Recuento de las elecciones del año 2003**, México, UNAM / Gernika, Pág. 145.

PÉREZ Franco Aminabad, “Reforma fiscal, de regreso al principio”, [en línea], *Boletín Metropolitano 30*, Ciudad de México número 30, noviembre 10 de 2003. Fundación de Estudios Urbanos y metropolitanos Adolfo Christlieb Ibarrola. Dirección URL: <http://www.fundacion-christlieb.org.mx/principal4.php> [consulta: 13 de noviembre de 2003].

PICARDO Joao Oscar “Gobernabilidad: Aproximación al concepto y perspectivas”, Documento sobre IV Seminario de Gobernabilidad en América Latina auspiciados por las Fundaciones José Napoleón Duarte Konrad Adenauer, 1998, Pág. 13.

PRECIADO Coronado Jaime, “La gobernabilidad democrática en el México post-priísta” [en línea], *Mesa redonda Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México*. UNESCO. Gestión de las Transformaciones Sociales – MOST Documentos de debate - No. 60. Dirección URL: <http://www.unesco.org/most/dp60mexico.htm#preciado> [consulta: 30 de julio de 2004].

REVELES Vázquez Francisco (coord), **Partido Acción Nacional: Los signos de la institucionalización**, México UNAM / Gernika, 2002, pág. 551

REVELES Vázquez Francisco, “El papel del PAN en la transformación política del régimen político mexicano”, en *Estudios Políticos*, México FCPYS – UNAM, NO 18.

ROSSELL, Mauricio **Congreso y Gobernabilidad en México una perspectiva desde la experiencia internacional**, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados LVII Legislatura. Pág. 338.

S/a “Discurso de Pablo Gómez al tomar protesta como coordinador de la Fracción Legislativa del PRD en la próxima legislatura de la Cámara de Diputados”, [en línea], PRD 18 de julio 2003. Dirección URL:

<http://www.prd.org.mx/seguimiento/diputados/discpablotomprot.htm> [consulta: 13 de noviembre de 2003].

**S/a Reglamentos y prácticas del congreso de la Unión** [en línea], Cámara de Diputados Dirección URL [http://www.cddhcu.gob.mx/cesop/Comisiones/10\\_reglamentos.htm](http://www.cddhcu.gob.mx/cesop/Comisiones/10_reglamentos.htm) [consulta: 31 de mayo de 2007].

S/a “Liderazgo político para un nuevo siglo”, [en línea], *Instituto Centroamericano de Estudios Políticos*, Enviado el Miércoles, 9 de Abril del 2003 (5:20:03), 9 de abril 2003, Dirección URL: <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=217> [consulta: 30 de agosto de 2006].

S/a “Parlamentarismo: ¿Una Salida a la Crisis de Gobernabilidad de América Latina?”, [en línea], Corporación Escenarios, Enviado el Viernes, 2 de Junio del 2006 (11:20:45) Dirección URL: <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=1131> [consulta: 30 de agosto de 2006].

S/a **Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos**, México, Editorial Porrúa. 2003.

S/a **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**. México 2006. Senado de la República, Pág. 76.

S/a, “Autoridad y Liderazgo” [en línea], *ANUIES Estudios filosofía-historia letras Otoño 1993*, Hemeroteca Virtual. Dirección URL: [http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/itam/estudio/letras34/textos2/sec\\_4.html](http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/itam/estudio/letras34/textos2/sec_4.html) [consulta: 30 de abril de 2003].

S/a “Cátedra”, *Revista de investigación y análisis sobre ciencia política, administración pública y sociedad*, Número 6, año 5, Colima México, Julio-diciembre de 2007, Pág. 101.

S/a “Cátedra”, *Revista de investigación y análisis sobre ciencia política, administración pública y sociedad*, Número 1, año 1, Colima México, Julio-diciembre de 2004, Pág. 98.

SALDOMANDO Ángel, “La cooperación en gobernabilidad”, [en línea], Instituto Internacional de gobernabilidad. Dirección URL: <http://www.iigov.org/documentos/> [consulta: 29 de octubre de 2002].

SÁNCHEZ Dubey Juan Carlos “Consideraciones sobre el impuesto sobre la renta en ingresos por sueldos y salarios para el ejercicio fiscal 2006” [en línea], Universidad Abierta. Dirección URL: <http://www.universidadabierta.edu.mx> [consulta: 08 de mayo de 2008].

SANDOVAL de Ecurdia Juan Martín, **Las Reformas estructurales en las plataformas electorales 2003, un análisis temático comparativo**, Servicio de Investigación y Análisis

División de Política Social, Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión, 2003. Pág. 46

SARTORI Giovanni, **Ingeniería Constitucional Comparada**, México, FCE, 2001. Pág. 247.

SERRANO Yeny “Conflicto y negociación política: algunos aspectos teóricos”, [en línea], *Asociación Colombiana para el Avance de las Ciencias del Comportamiento* (ABA Colombia) [www.abacolombia.org.co](http://www.abacolombia.org.co) [consulta: 24 de octubre de 2008].

TOBÓN L Jose Ignacio, “Método Harvard de negociación, cómo negociar con inteligencia”, [en línea], Dirección URL: [www.joseitobon.com](http://www.joseitobon.com) [consulta: 08 de octubre de 2008].

URIAS Germán Gregorio, **La democracia en México, después de la alternancia: retos y posibilidades**, México, Porrúa- Cámara de Diputados LVIII legislatura, 2003, 139 pág.

VALDÉS Leonardo, **Sistemas electorales y de partidos**, [en línea], IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática núm 7. Dirección URL: [http://www.ife.org.mx/InternetCDA/estaticos/DECEYEC/sistemas\\_electorales\\_y\\_de\\_partid.htm](http://www.ife.org.mx/InternetCDA/estaticos/DECEYEC/sistemas_electorales_y_de_partid.htm) [consulta: 05 de marzo de 2008].

WEBB Steven B y GOBZÁLEZ Christian Y, “Negociación de un nuevo pacto fiscal en México”, *Revista Gestión y Política Pública*, segundo semestre, año/vol XII, número 003, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, DF México, pp. 689 – 731.

## Hemerografía

JOSE ANTONIO Román “PRI y PAN se adjudican 31 de las 42 comisiones de trabajo en San Lázaro”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Martes 30 de septiembre de 2003  
Dirección URL  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/09/30/006n1pol.php?origen=politica.php&fly=1>  
[consulta: 10 de noviembre de 2003].

ROBERTO Garduño y ENRIQUE MENDEZ “Ningún cambio al IVA; la tasa general se mantiene en 15%”, [en línea], *La jornada* México D.F. Miércoles 27 de octubre de 2004  
Dirección URL  
<http://www.jornada.unam.mx/2004/10/27/003n1pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 10 de noviembre de 2003].

S/ a “Rompe Madrazo con Gordillo por el intento de imponer IVA”, [en línea], *La Jornada*. México DF 29 de Octubre de 2003. Dirección URL  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/oct03/031029/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 10 de noviembre de 2003].

S/a “Prende focos rojos en San Lázaro nueva rebelión contra Elba Esther”, [en línea], *La Jornada*. México DF 29 de Octubre de 2003. Dirección URL <http://www.jornada.unam.mx/2003/oct03/031029/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 10 de noviembre de 2003].

S/a “Critica Gordillo las "posiciones cambiantes" del gabinete foxista”, [en línea], *La Jornada*, México DF 30 de Octubre de 2003, Dirección URL <http://www.jornada.unam.mx/2003/oct03/031030/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 10 de noviembre de 2003].

S/a “En cuanto al IVA, "ni un no rotundo ni un sí absoluto": Gordillo Morales”, [en línea], *La Jornada*, México DF 30 de Octubre de 2003. Dirección URL <http://www.jornada.unam.mx/2003/oct03/031030/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 10 de noviembre de 2003].

“El PRI, ni dividido ni fracturado por IVA o reforma eléctrica, asegura Jackson”, [en línea], *La Jornada*, México DF a 30 de Octubre de 2003. Dirección URL <http://www.jornada.unam.mx/2003/oct03/031030/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 10 de noviembre de 2003].

S/a “Elabora PRI diagnostico sobre presupuesto”, [en línea], *InfoSel Financiero*, Lunes, 3 de Noviembre de 2003, 8h43. Dirección URL [http://pe.invertia.com/noticias/noticia.asp?idNoticia=200311031343\\_INF\\_321389&idtel=](http://pe.invertia.com/noticias/noticia.asp?idNoticia=200311031343_INF_321389&idtel=) [consulta: 21 de noviembre de 2003]

S/a Se prevé que entreguen paquete esta semana. Va gobierno por el IVA del 10 por ciento y alza en gasolinas”, [en línea], *INVERTIA*, Lunes, 3 de Noviembre de 2003, 10h49. Dirección URL [http://pe.invertia.com/noticias/noticia.asp?idNoticia=200311031549\\_INV\\_27420226&idtel=](http://pe.invertia.com/noticias/noticia.asp?idNoticia=200311031549_INV_27420226&idtel=) [consulta: 21 de noviembre de 2003].

HOWARD Georgina, “Estira y afloja del presupuesto”, [en línea], en *Vértigo*, 3 de Noviembre de 2003. Dirección URL: <http://www.revistavertigo.com/reportaje4.html> [consulta: 21 de noviembre de 2003].

GARDUÑO Roberto y GONZALEZ ROBERTO, “Piden diputados a Hacienda calcular la aplicación de IVA en diferentes escenarios”, [en línea], *La Jornada*, México DF Sábado 8 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031108/005n3pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 21 de noviembre de 2003].

GARDUÑO Roberto y GONZALEZ ROBERTO “Gravar comida y fármacos en 2004 generaría un monto similar a los intereses anuales del rescate bancario”, [en línea], *La Jornada*, México DF sábado 8 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031108/005n3pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 21 de noviembre de 2003].

S/a “Rechazo general a cobrar IVA en comida y fármacos”, [en línea], *La Jornada*, México DF Sábado 8 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031108/005n3pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 21 de noviembre de 2003].

VENEGAS Juan Manuel y ZUÑIGA David, “Fox: la reforma fiscal es para hacer la justicia que ha hecho falta en el país” [en línea], *La Jornada*, México DF Sábado 8 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031108/005n3pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 21 de noviembre de 2003].

GARDUÑO Roberto, “El paquete fiscal del Presidente, chantaje y provocación: Boltvinik”, [en línea], *La Jornada*, México DF Domingo 9 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031109/003n1pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 21 de noviembre de 2003].

BECERRIL Andrea, “Reprueban PRD y PRI en el Senado el catastrofismo del titular de Hacienda”, [en línea], *La Jornada*, México DF 09 de Noviembre 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031109/005n1pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 21 de noviembre de 2003].

VENEGAS Juan Manuel, “Nueva encerrona de Fox con priistas”, [en línea], *La Jornada* México DF martes 11 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031111/006n3pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 25 de noviembre de 2003].

MENDEZ Enrique, “Propone el PRD exentar de IVA básicos y 20% a bienes y servicios de superlujo”, [en línea], *La Jornada* México DF Martes 11 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031111/007n4pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 25 de noviembre de 2003].

BALLINAS Victor, “Senadores del PRI rechazan gravar periódicos, revistas y colegiaturas”, *La Jornada* México DF Martes 11 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031111/007n4pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 25 de noviembre de 2003].

MENDEZ Enrique, “Evade Hacienda presentar análisis del impacto por aplicación de 10% de IVA”, [en línea], *La Jornada*, México DF Martes 11 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031111/007n4pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 25 de noviembre de 2003].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Promueve Gordillo que el día 20 se apruebe el IVA”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Miércoles 12 de noviembre de 2003 Dirección URL:

<http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031112/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 25 de noviembre de 2003].

SALDIERNA Georgina, “Pide el PAN a Fox aplique un "agresivo" plan de austeridad en el gasto corriente”, [en línea], *La Jornada*, México DF Jueves 13 de noviembre de 2003  
Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031113/003n3pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 25 de noviembre de 2003].

DAVALOS Renato, “Bajar el IVA sin gravar alimentos y fármacos, eje de la propuesta del PRD”, [en línea], *La Jornada*, México DF Jueves 13 de noviembre de 2003  
Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031113/003n3pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 25 de noviembre de 2003].

BECERRIL Andrea, “Senadores de PRI y PRD rechazan la desincorporación de 16 organismos”, [en línea], *La Jornada*, México DF Jueves 13 de noviembre de 2003  
Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031113/003n3pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 25 de noviembre de 2003].

PEREZ Silva Ciro y SALDIERNA Georgina, “Las Propuestas del PRI "tocan" el IVA en medicinas y alimentos: Madrazo”, [en línea], *La Jornada*, México DF Jueves 13 de noviembre de 2003  
Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031113/003n3pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 25 de noviembre de 2003].

GARDUÑO Roberto y MENDEZ Enrique, “Gordillo a la carga: menos ISR, si hay IVA en alimentos y fármacos”, [en línea], *La Jornada*, México DF Jueves 13 de noviembre de 2003  
Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031113/003n3pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 25 de noviembre de 2003].

DAVALOS Renato, “Divide al PRD una posible "flexibilización " del IVA”, [en línea], *La Jornada*, México DF Jueves 13 de noviembre de 2003  
Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031113/003n3pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 25 de noviembre de 2003].

OLIVARES Juan José, “Diputados ofrecen parar plan contra el cine”, [en línea], *La Jornada*, México DF Viernes 14 de noviembre de 2003  
Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/008n3pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 25 de noviembre de 2003].

BECERRIL Andrea, “Proponen Senadores atacar la evasión fiscal”, [en línea], *La Jornada*, México DF Viernes 14 de noviembre de 2003  
Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 25 de noviembre de 2003].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Mantiene el PRI su rechazo a que se graven alimentos y medicinas”, [en línea], *La Jornada*, México DF Viernes 14 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 25 de noviembre de 2003].

DAVALOS Renato, “El balón de la reforma fiscal, en la cancha del Congreso, dice Gil Díaz”, [en línea], *La Jornada*, México DF Viernes 14 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 25 de noviembre de 2003].

BOLTVINIK Julio, “Generalizar el IVA, tema difícil en el Congreso; el PRI, ante la disciplina”, [en línea], *Economía Moral, La Jornada*, México DF Viernes 14 Noviembre 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/026a1eco.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 25 de noviembre de 2003].

GARDUÑO Roberto, “Allana AN el camino a 5% de IVA en básicos; entierra el 10%”, [en línea], *La Jornada*, México DF Sábado 15 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031115/003n1pol.php?origen=politica.php&fly=1> [consulta: 25 de noviembre de 2003].

BECERRIL Andrea, “Apoyar al PAN en materia fiscal sería un suicidio político del PRI: Roque Villanueva” [en línea], *La Jornada*, México DF Sábado 15 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031115/005n1pol.php?origen=politica.php&fly=1> [consulta: 25 de noviembre de 2003].

DAVALOS Renato, “Existe acuerdo entre panistas y priístas en IVA: Pablo Gómez” [en línea], *La Jornada*, México DF Sábado 15 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031115/005n3pol.php?origen=politica.php&fly=1> [consulta: 25 de noviembre de 2003].

SALDIERNA Georgina, “Analiza el PAN si apoya o no la propuesta foxista de liquidar organismos culturales” [en línea], *La Jornada*, México DF Domingo 16 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031116/003n2pol.php?origen=politica.php&fly=1> [consulta: 25 de noviembre de 2003].

MENDEZ Enrique, “Hoy, debate del PRI sobre el IVA”, [en línea], *La Jornada*, México DF Lunes 17 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031117/007n2pol.php?origen=politica.php&fly=1> [consulta: 07 de enero de 2004].

MENDEZ Enrique, “Gordillo retira la propuesta de gravar con IVA los alimentos y medicinas”, [en línea], *La Jornada*, Martes 18 de noviembre de 2003 Dirección URL:

<http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031118/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 07 de enero de 2004].

S/a “Acuerda el PRD mantener su postura sobre impuestos al consumo” [en línea], *La Jornada*, Martes 18 de noviembre de 2003 Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031118/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 07 de enero de 2004].

“Gil Díaz deberá comparecer ante el pleno de la Cámara de Diputados” [en línea], *La Jornada*, Martes 18 de noviembre de 2003 Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031118/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 07 de enero de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, PEREZ Ciro, “La nueva propuesta del tricolor, IVA disfrazado, señalan priístas”, [en línea], *La Jornada*, México DF Miércoles 19 noviembre 2003 Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031119/003n3pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 07 de enero de 2004].

VENEGAS Juan Manuel, “Descarta Durazo que el Ejecutivo decida cambiar la propuesta fiscal presentada” [en línea], *La Jornada*, México DF Miércoles 19 noviembre 2003 Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031119/003n3pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 07 de enero de 2004].

DAVALOS Renato, “Dar facultades a los estados para cobrar IVA, plantea López Obrador”, [en línea], *La Jornada*, México DF Miércoles 19 noviembre 2003 Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031119/003n3pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 07 de enero de 2004].

GARDUÑO Roberto y MENDEZ Enrique, “Las desincorporaciones, incluidas en la iniciativa de presupuesto de egresos” [en línea], *La Jornada*, México DF Miércoles 19 noviembre 2003 Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031119/003n3pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 07 de enero de 2004].

BALLINAS Víctor y BECERRIL Andrea, “Rechazan senadores del PRI gravar la cadena productiva”, [en línea], *La Jornada*, México DF viernes 21 noviembre 2003 Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031121/005n2pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 07 de enero de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Diputados priístas propinan revés a Gordillo en su proyecto del IPI”, [en línea], *La Jornada*, Viernes 21 noviembre 2003 Dirección URL:

<http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031121/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 07 de enero de 2004].

GARDUÑO Roberto, “Con el IPI la inflación se dispararía y el costo lo pagaría el consumidor: PT”, [en línea], *La Jornada*, México DF Sábado 22 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/005n1pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 07 de enero de 2004].

MARTINEZ Fabiola, “Rechazan priístas la pretensión de gravar prestaciones”, [en línea], *La Jornada*, México DF Sábado 22 de Noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/005n2pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 07 de enero de 2004].

BOLAÑOS Angel y GOMEZ Laura, “El proyecto fiscal de Fox "terminará mal", vaticina López Obrador”, [en línea], *La Jornada*, México DF Sábado 22 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/007n1pol.php?origen=politica.php&fly=1>  
[consulta: 07 de enero de 2004].

MENDEZ Enrique, “Fue Hacienda la que elaboró el IPI: Madrazo”, [en línea], *La Jornada*, México DF Lunes 24 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031124/003n1pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 10 de febrero de 2004].

VENEGAS Juan, MENDEZ Enrique y PEREZ Ciro, “Malestar en Los Pinos por vaivenes de Madrazo”, [en línea], *La Jornada*, México DF Martes 25 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031125/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 10 de febrero de 2004].

MENDEZ Enrique, “Cisma en el PRI; rompen Gordillo y Madrazo”, [en línea], *La Jornada*, México DF Martes 25 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031125/005n3pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 10 de febrero de 2004].

GONZALEZ Verónica, “El líder nacional priísta califica de respetable lo dicho por la profesora”, [en línea], *La Jornada*, México DF Martes 25 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031125/005n3pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 10 de febrero de 2004].

GARDUÑO Roberto y MENDEZ Enrique, “Nada sabía Gil de una nueva propuesta fiscal”, [en línea], *La Jornada*, México DF Miércoles 26 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031126/003n4pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 10 de febrero de 2004].

PEREZ Ciro, “La propuesta del IPI fue hecha hace ocho años por Hacienda: Penchyna”, [en línea], *La Jornada*, México DF Miércoles 26 de noviembre de 2003 Dirección URL:

<http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031126/003n4pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 10 de febrero de 2004].

SALDIERNA GEORGINA, MENDEZ Enrique y Garduño Roberto, “Hoy se decide la suerte de Gordillo; diputados candidatean a Beltrones” [en línea], *La Jornada*, México Jueves 27 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031127/005n1pol.php?origen=politica.php&fly=1> [consulta: 10 de febrero de 2004].

“Insisten panistas en el IVA; definirán porcentaje junto con el PRI” [en línea], *La Jornada*, México DF Viernes 28 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031128/012n2pol.php?origen=politica.php&fly=1> [consulta: 10 de febrero de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto “Desconocen 118 diputados a Gordillo como coordinadora”, [en línea], *La Jornada*, México D.F. Viernes 28 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031128/010n1pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 10 de febrero de 2004].

GARDUÑO Roberto, “Elbistas maniobran contra la remoción” [en línea], *La Jornada*, México DF 29 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031129/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 10 de febrero de 2004].

CUELLAR Mireya, “Consumada, la caída de Gordillo” [en línea], *La Jornada* México DF 29 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031129/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 10 de febrero de 2004].

GARDUÑO Roberto, “Zedillistas y salinistas entran al jaloneo por la caída de Gordillo”, [en línea], *La jornada* México DF Domingo 30 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031130/003n1pol.php?origen=politica.php&fly=1> [consulta: 10 de febrero de 2004].

DAVALOS Renato, “Propone el PRD eliminar el régimen de consolidación fiscal y modificar el ISR” [en línea], *La Jornada*, México DF Domingo 30 de noviembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/nov03/031130/006n1pol.php?origen=politica.php&fly=1> [consulta: 10 de febrero de 2004].

PEREZ Ciro “Plantea el PRD vía para aumentar ingresos sin modificaciones al IVA”, [en línea], *La Jornada*, México DF Lunes 1 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031201/003n1pol.php?origen=politica.php&fly=1> [consulta: 27 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique, “Gordillo se aferra; movilizará al SNTE”, [en línea], *La Jornada*, México DF Lunes 1 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031201/010n1pol.php?origen=politica.php&fly=1> [consulta: 27 de abril de 2004].

PEREZ Ciro, “Aprueba el PRI instancia para defenestrar a Gordillo”, *La Jornada*, México DF Martes 2 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031202/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 27 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto “Elba Esther se aferra a la coordinación y afirma que Madrazo la traicionó”, [en línea], *La Jornada*, México DF Miércoles 3 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031203/007n1pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 27 de abril de 2004].

VENEGAS Juan Manuel, “Pide Fox a partidos no sacarle al parche y aprobar la reforma fiscal”, [en línea], *La Jornada*, México DF Miércoles 3 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031203/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 27 de abril de 2004].

GARDUÑO Roberto y MENDEZ Enrique, “Sigo siendo coordinadora, reitera Gordillo”, [en línea], *La Jornada*, México DF Jueves 4 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031204/006n1pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 27 de abril de 2004].

VARGAS Rosa Elvira, “Encumbrados y pitufillos hicieron valer su voto para que saliera Elba Esther”, [en línea], *La Jornada*, México DF Jueves 4 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031204/005n1pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 27 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Castro Lozano, único que puede dar fe sobre actos legales en San Lázaro”, [en línea], *La Jornada*, México DF Jueves 4 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031204/006n2pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 27 de abril de 2004].

ROMAN José Antonio, “Discreta reunión de Gordillo y cuatro diputados priístas con Fox Quesada”, [en línea], *La Jornada*, México DF Viernes 5 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031205/007n3pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 27 de abril de 2004].

PEREZ Ciro, “Improcedente, que elbistas recurran a un amparo o al tribunal electoral”, [en línea], *La Jornada*, México DF Viernes 5 de diciembre de 2003 Dirección URL:

<http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031205/003n1pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 27 de abril de 2004].

DAVALOS Renato, “La elección de coordinador no es irrevocable”, [en línea], *La Jornada*, México DF Sábado 6 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031205/007n3pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 27 de abril de 2004].

GARDUÑO Roberto y MENDEZ Enrique, “Congela Castro para el lunes el registro de Chuayffet”, [en línea], *La Jornada*, México DF Sábado 6 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031205/007n3pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 27 de abril de 2004].

DAVALOS Renato “Exige el CEN del PRI a Fox sacar las manos de asuntos del partido”, [en línea], *La Jornada*, México DF Sábado 6 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031206/003n1pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 27 de abril de 2004].

GARDUÑO Roberto, MENDEZ Enrique, DAVALOS Renato, “Cabildea Gordillo con gobernadores que un tercero en discordia sea coordinador”, [en línea], *La Jornada*, México DF Sábado 6 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031206/005n1pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 27 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Apoya Comisión de Hacienda gravar fármacos y alimentos”, [en línea], *La Jornada*, México DF Sábado 6 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031206/006n1pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 27 de abril de 2004].

“Gordillo busca aprobar la Ley de Ingresos mediante un albazo”, [en línea], *La Jornada*, México DF Domingo 7 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/003n1pol.php?origen=index.html&fly=1> [consulta: 27 de abril de 2004].

“Planea AN dialogar con los bandos que se disputan el control del PRI”, [en línea], *La Jornada*, México DF Domingo 7 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/007n2pol.php?origen=politica.php&fly=1> [consulta: 27 de abril de 2004].

ENRIQUE Rodríguez “Se reúnen gobernadores priístas en Elba Esther”, [en línea], *Noticiero Televisa* diciembre 7 2003, Dirección URL: <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/330665.html> [consulta: 27 de abril de 2004].

VARGAS Rosa Elvira, “Gordillo podría dar un albazo en materia de presupuesto: diputados de El Barzón”, [en línea], *La Jornada*, México D.F. Lunes 8 de diciembre de 2003. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx> [consulta: 29 de abril de 2004].

VARGAS Rosa Elvira “Hay grandes avances en reforma fiscal, dice el vocero del tricolor” [en línea], *La Jornada*, México D.F. Lunes 8 de diciembre de 2003. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx> [consulta: 29 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Acuerdo entre Gordillo y el PAN para crear vorágine de impuestos”, [en línea], *La jornada*, México D.F. Martes 9 de diciembre de 2003. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx> [consulta: 29 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Juan de Dios Castro desaparece de San Lázaro y retrasa remoción de Gordillo” [en línea], *La jornada*, México D.F. Martes 9 de diciembre de 2003. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx> [consulta: 29 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “El coto de la profesora”, [en línea], *La jornada*, México D.F. Martes 9 de diciembre de 2003. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx> [consulta: 29 de abril de 2004].

GONZALEZ Roberto, MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “El dictamen PAN-Gordillo privilegia a las empresas”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Miércoles 10 de diciembre de 2003. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx> [consulta: 29 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Frenan albazo grupo de Chuayffet y PRD”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Miércoles 10 de diciembre de 2003. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx> [consulta: 29 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Revisan Hacienda y diputados proyecto de ingresos”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Miércoles 10 de diciembre de 2003. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx> [consulta: 29 de abril de 2004].

VENEGAS Juan Manuel, “Gordillo y Fox admiten fracaso de su plan fiscal”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Jueves 11 de diciembre de 2003. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx> [consulta: 29 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Voto particular de antielbistas contra dictamen de la Comisión de Hacienda”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Jueves 11 de diciembre de 2003. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx> [consulta: 29 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Hoy, la batalla por echar abajo el paquetazo fiscal”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Jueves 11 de diciembre de 2003. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx> [consulta: 29 de abril de 2004].

VENEGAS Juan Manuel, “Contrariado, Fox amenaza vetar otra propuesta fiscal”, [en línea], *La jornada* México D.F. Viernes 12 de diciembre de 2003 Dirección URL:

<http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031212/010n1pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 29 de abril de 2004].

GONZALEZ Roberto, MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “La remoción oficial de Gordillo marcó el fin de dos semanas de aferrarse al cargo”, [en línea], *La jornada* México D.F. Viernes 12 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031212/008n1pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 29 de abril de 2004].

GONZALEZ Roberto, MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Embate opositor derrota la propuesta fiscal elbiazul”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Viernes 12 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031212/003n1pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 29 de abril de 2004].

BECERRIL Andrea y SALDIERNA Georgina, “Serenidad y cese de amenazas, exigen senadores a Fox y Creel”, [en línea], *La jornada* México D.F. Sábado 13 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031213/003n1pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 29 de abril de 2004].

PEREZ Ciro, “Se equivocó Fox al basar su proyecto fiscal en Gordillo, señalan PRI y PT”, [en línea], *La jornada* México D.F. Sábado 13 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031213/006n1pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 29 de abril de 2004].

CUELLAR Mireya, “Acuerdan coordinadores de PAN y PRI presentar un paquete fiscal alternativo”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Domingo 14 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031214/005n1pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 29 de abril de 2004].

ROMAN Jose Antonio, “Grupo técnico de legisladores presenta hoy plan alternativo de reforma fiscal”, [en línea], *La jornada* México D.F. Lunes 15 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031215/005n1pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 30 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Crean elbistas corriente Fuerza Reformadora”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Martes 16 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031216/006n3pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 30 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Revivirán elbistas, panistas y Hacienda el dictamen desechado”, [en línea], *La Jornada*, México DF a 17 de diciembre de 2004 Dirección URL:

<http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031217/005n3pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 30 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Relevan a cinco elbistas de la Comisión de Hacienda”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Jueves 18 de diciembre de 2003 Dirección URL:

<http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031218/006n1pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 30 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Nueva ofensiva elbista para recuperar la coordinación de la bancada del PRI”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Sábado 20 de diciembre de 2003 Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031220/005n1pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 30 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, **Gordillo rompe pacto de apoyar iniciativa fiscal priísta unitaria**, [en línea], *La Jornada* México D.F. Sábado 20 de diciembre de 2003 Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031220/003n1pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 30 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Gordillo es reducida a la mínima expresión; el apoyo panista, inútil”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Domingo 21 de diciembre de 2003 Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031221/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 30 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Rechazarán hoy en San Lázaro el impuesto a alimentos y medicinas” [en línea], *La Jornada* México D.F. Domingo 21 de diciembre de 2003 Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031221/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 30 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Se consuma el fracaso del plan de reforma fiscal del Presidente”, [en línea], *La jornada* México D.F. Lunes 22 de diciembre de 2003 Dirección URL:  
<http://www.lajornada.unam.mx> [consulta: 30 de abril de 2004].

S/a “Error histórico”, el rechazo a la propuesta oficial: Fox” [en línea], *La jornada* México D.F. Lunes 22 de diciembre de 2003 Dirección URL:  
<http://www.lajornada.unam.mx> [consulta: 30 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Con tortuguismo, panistas intentaron atajar a diputados opositores al IVA”, [en línea], *La jornada* México D.F. Lunes 22 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://www.lajornada.unam.mx> [consulta: 30 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Aprueban diputados una ley de ingresos recesiva”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Martes 23 de diciembre de 2003 Dirección URL:

<http://www.lajornada.unam.mx> [consulta: 30 de abril de 2004].

S/a “Cronología del fracaso de la reforma fiscal foxista” [en línea], *La Jornada* México D.F. Martes 23 de diciembre de 2003 Dirección URL:

<http://www.lajornada.unam.mx> [consulta: 30 de abril de 2004].

BECERRIL Andrea, “Indagan colusión panista-priísta que alteró el Código Fiscal federal” [en línea], *La Jornada* México D.F. Miércoles 24 de diciembre de 2003 Dirección URL:

<http://www.lajornada.unam.mx> [consulta: 30 de abril de 2004].

BECERRIL Andrea, BALLINAS Víctor y DAVALOS Renato, “Pide Ortega elevar techo de deuda al GDF”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Miércoles 24 de diciembre de 2003 Dirección URL:

<http://www.lajornada.unam.mx> [consulta: 30 de abril de 2004].

BECERRIL Andrea, BALLINAS Víctor y DAVALOS Renato, “Entrampa Fauzi Hamdan en el Senado la discusión sobre miscelánea fiscal”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Miércoles 24 de diciembre de 2003 Dirección URL:

<http://www.lajornada.unam.mx> [consulta: 30 de abril de 2004].

ZUÑIGA David, “Gil Díaz se dice satisfecho con la ley de ingresos aprobada por el Congreso”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Miércoles 24 de diciembre de 2003 Dirección URL:

<http://www.lajornada.unam.mx> [consulta: 30 de abril de 2004].

PEREZ Ciro, “Niega Madrazo haber pactado con Fox aprobación de la reforma fiscal”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Miércoles 24 de diciembre de 2003 Dirección URL:

<http://www.lajornada.unam.mx> [consulta: 30 de abril de 2004].

S/a “El rechazo al plan limitará programas de la Sedesol”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Miércoles 24 de diciembre de 2003 Dirección URL:

<http://www.lajornada.unam.mx> [consulta: 30 de abril de 2004].

BALLINAS Víctor y DAVALOS Renato, “Comienza cabildeo de diputados por el gasto de 2004”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Miércoles 24 de diciembre de 2003 Dirección URL:

<http://www.lajornada.unam.mx> [consulta: 30 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “La Ley de Ingresos aprobada permitirá aplicar aranceles a la importación de maíz”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Miércoles 24 de diciembre de 2003 Dirección URL:

<http://www.lajornada.unam.mx> [consulta: 30 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Imcine, Notimex y otros organismos siguen en la mira”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Miércoles 24 de diciembre de 2003 Dirección URL:

<http://www.lajornada.unam.mx> [consulta: 30 de abril de 2004].

BECERRIL Andrea Y BALLINAS Víctor, “El fantasma de IVA en alimentos y medicinas rondará hoy el Senado”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Viernes 26 de diciembre de 2003 Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031226/003n1pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 30 de abril de 2004].

BECERRIL Andrea, “Acuerdan PRI y PRD en el Senado restaurar al GDF el techo de deuda”, [en línea], *La Jornada* México D.F. Sábado 27 de diciembre de 2003 Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031227/004n1pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 30 de abril de 2004].

BECERRIL Andrea Y BALLINAS Víctor, “Aprueban con cambios miscelánea fiscal y Ley de Ingresos”, [en línea], *La Jornada* 28 México DF 2004. Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031228/005n2pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 30 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Pugna por recursos para el IPAB enreda negociación en San Lázaro”, [en línea], *La jornada*, México D.F. Lunes 29 de diciembre de 2003 Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031229/003n1pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 30 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Estratagema de Hacienda genera crisis y receso en San Lázaro”, [en línea], *La Jornada*, México D.F. Martes 30 de diciembre de 2003 Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031230/003n1pol.php?origen=index.html&fly=1>  
[consulta: 30 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Rechazada, la desincorporación de 16 entidades públicas por improcedente”, [en línea], *La jornada* México D.F. Martes 30 de diciembre de 2003 Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031230/007n1pol.php?origen=politica.php&fly=1>  
[consulta: 30 de abril de 2004].

S/a “Frenan PRI y PRD intento de recortar \$1,400 millones al GDF”, [en línea], *La jornada* México D.F. Miércoles 31 de diciembre de 2003 Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031231/006n1pol.php?origen=politica.php&fly=1>  
[consulta: 30 de abril de 2004].

MENDEZ Enrique y GARDUÑO Roberto, “Destruyen en San Lázaro albazo de elbistas, panistas y Hacienda”, [en línea], *La jornada* México D.F. Miércoles 31 de diciembre de 2003 Dirección URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031231/006n1pol.php?origen=politica.php&fly=1>  
[consulta: 30 de abril de 2004].

SOLEDAD Loaeza, “Vidas paralelas”, [en línea], en *La Jornada*. México DF. Sábado 6 de julio de 2002 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/> [consulta: 24 de febrero de 2008].

TENORIO Adame Antonio “El observador Parlamentario”, [en línea], *El Sol de México*, 2 de Septiembre de 2004 Dirección URL: <http://www.elsoldemexico.com.mx/elsoldemexico/020904/opinion/13opinion.asp> [consulta: 24 de febrero de 2008].

S/a “Mujer líder del tricolor”, [en línea], *Noticiero Televisa*. Dirección URL: <http://www.terra.com.mx/especialesnoticias/articulo/122886/default.htm> [consulta: 08 de diciembre de 2008].

JORGE FRANCISCO Moncada, “Miopías en el debate fiscal”, [en línea], en *Vértigo* 27 de diciembre de 2003, Dirección URL: <http://www.revistavertigo.com/historico/27-12-2003/reportaje4.html> [consulta: 23 de julio de 2004].

ALBERTO Aziz Nassif “Incapacidad de pactar” [en línea], en *La Jornada*. México DF. Martes 18 de diciembre de 2001. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/> [consulta: 24 de febrero de 2008].

S/a “¿Quién es Emilio Chuayffet Chemor?”, [en línea], *Noticiero Hechos*. Dirección URL: <http://www.tvazteca.com/hechos/masarchivos2/7/37851.shtml> [consulta: 29 de septiembre de 2006].

S/a “Emilio Chuayffet” [en línea], *No te olvides*. Dirección URL: <http://www.noteolvides.org> [consulta: 29 de septiembre de 2006].

S/a “Roberto Madrazo Pintadp” [en línea], *No te olvides*. Dirección URL: <http://www.noteolvides.org> [consulta: 29 de septiembre de 2006].

### **Diario de los Debates**

**Diario de los Debates**, [en línea], Poder legislativo federal LIX Legislatura, México, DF, jueves 11 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/> [consulta: 21 de noviembre de 2006].

**Diario de los Debates**, [en línea], Poder legislativo federal LIX Legislatura, México, DF, jueves 18 de diciembre de 2003, Dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/> [consulta: 06 de diciembre de 2006].

**Diario de los Debates**, [en línea], Poder legislativo federal LIX Legislatura, México, DF, sábado 20 de diciembre de 2003 Dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/> [consulta: 08 de diciembre de 2006].

**Diario de los Debates**, [en línea], Poder legislativo federal LIX Legislatura, México, DF, lunes 22 de diciembre de 2003, Dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/> [consulta: 12 de diciembre de 2006].

**Diario de los Debates**, [en línea], Poder legislativo federal LIX Legislatura, México, DF, sábado 27 de diciembre de 2003, Dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/> [consulta: 18 de diciembre de 2006].

**Diario de los Debates**, [en línea], Poder legislativo federal LIX Legislatura, México, DF, domingo 28 de diciembre de 2003, Dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/> [consulta: 21 de diciembre de 2006].

### **Gaceta parlamentaria**

S/a “Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004”, [en línea], *Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados*, número 1368-I, jueves 6 de noviembre de 2003.

S/a “Iniciativa con proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal de 2004”, [en línea], *Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados*, número 1368-II, jueves 6 de noviembre de 2003. Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2003/nov/20031107.html#Comu20031107Junta> [consulta: 28 de octubre de 2007].

S/a “De la Junta de coordinación política, respecto a la iniciativa de Ley de Ingresos y al presupuesto de egresos de la Federación Presentada en la sesión del jueves 6 de noviembre de 2003” [en línea], *Gaceta Parlamentaria*, año VI, número 1369, viernes 7 de noviembre de 2003, Comunicados. Palacio Legislativo, México, DF, a 5 de noviembre de 2003.

S/a “Decreto por el que se expide la Ley de los impuestos ambientales” [en línea], *Gaceta Parlamentaria*, año VI, número 1369, Anexo 1 iniciativas, viernes 7 de noviembre de 2003,

S/a “Con proyecto de decreto que reforma, adiciona, deroga y establece diversas disposiciones fiscales (miscelánea fiscal)”, [en línea], *Gaceta Parlamentaria*, año VI, número 1369, Anexo 1 iniciativas, viernes 7 de noviembre de 2003.

S/a “Dictamen de la Comisión de Hacienda y crédito público con proyecto de ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 2004”, [en línea], *Gaceta parlamentaria, Cámara de Diputados*, número 1400-IV, lunes 22 de diciembre de 2003.

S/a “Minuta proyecto de ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 2004”, [en línea], *Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados*, número 1404-III, domingo 28 de diciembre de 2003.

S/a ”Dictamen de la Comisión de Presupuesto y cuenta publica, con proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2004” [en línea],

*Gaceta Parlamentaria* Cámara de Diputados, año VI, número 1404-III, domingo 28 de diciembre de 2003.

## **Diario Oficial de la Federación**

S/a “Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004” [en línea], México, *D.O.F* 31 de diciembre de 2003, Pág., 38.

S/a “Reglamento párale gobierno interior de los Estados Unidos Mexicanos”, [en línea], México *D.O.F.* 27 de noviembre de 1981, Pág. 39.

## **Páginas de internet**

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

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

<http://mx.encarta.msn.com/>

<http://es.wikipedia.org/wiki/>

<http://www.pan.senado.gob.mx/>

<http://www.prd.senado.gob.mx/>

<http://www.monografias.com/trabajos7/>

<http://www.macroeconomia.com.mx/>

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

## Glosario de Términos<sup>1</sup>

- **Crear o Modificar Legislación Vigente**

Para crear una ley, reformar o adicionar las existentes se desarrolla un proceso que contempla las siguientes etapas:

1. Presentación de la **iniciativa** ante la Cámara de Diputados, de Senadores o la Comisión Permanente, por parte de los facultados constitucionalmente para ello: Presidente de la República; diputados y senadores al Congreso de la Unión; legislaturas de los estados; y Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ésta última en materias relativas al D. F.
2. Turno de la iniciativa dictado por el Presidente de la **Mesa Directiva a Comisiones** para su análisis y dictamen.
3. Presentación al Pleno de la Cámara correspondiente del **dictamen** con proyecto de ley o decreto sobre la iniciativa por parte de las Comisiones correspondientes.
4. **Discusión** del dictamen con proyecto de ley o decreto por parte del Pleno de la Cámara.
5. **Votación** del proyecto de ley o decreto. Si el proyecto de ley o decreto es aprobado por el Pleno, se envía:
  - a) Al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, si se trata de un decreto en materias de exclusiva competencia de la Cámara de Diputado o de Senadores.
  - b) A la otra Cámara, en la que se turnará a Comisiones la minuta con el proyecto respectivo para su dictamen, discusión y eventual aprobación.

Si la mayoría del Pleno vota en contra de un dictamen, los diputados o senadores decidirán, en votación económica: **a)** si se regresa a la o las Comisiones dictaminadoras para que lo reformulen y vuelvan a presentarlo al Pleno; ó **b)** si se desecha completamente.

La Cámara que conoce en primera instancia una iniciativa con proyecto de ley o decreto se le conoce como **Cámara de Origen**; a la que la recibe en segunda instancia para su revisión se le denomina **Colegisladora o Cámara Revisora**. El proyecto aprobado en la Cámara de Origen se remite a la Revisora en calidad de minuta, la que deberá contener exactamente lo que hubiera aprobado la primera, incluidas eventuales modificaciones y adiciones que el Pleno de la Cámara apruebe en la sesión en que definitivamente se vote dicho proyecto.

---

<sup>1</sup> [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/007\\_destacados/d\\_accesos\\_directos/006\\_glosario\\_de\\_terminos](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos)

## Anexo 1

Una vez que la Cámara de Origen aprueba un proyecto de ley o decreto y lo remite a la Cámara Revisora, se pueden presentar los siguientes casos, de conformidad con lo establecido en el **artículo 72** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**Caso 1.** La Cámara Revisora aprueba el proyecto en los términos enviados por la de Origen y lo remite al Ejecutivo.

**Caso 2.** La Cámara Revisora desecha en su totalidad el proyecto aprobado por la de Origen, regresándolo a ésta con sus observaciones. Si la Cámara de Origen lo aprobara nuevamente por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, lo remitirá otra vez a la Revisora, la que en esta segunda revisión podrá: **a)** aprobar el proyecto en sus términos y remitirlo al Ejecutivo; o **b)** desecharlo de nueva cuenta, con lo que no podrá presentarse en el mismo periodo de sesiones.

**Caso 3.** La Cámara Revisora desecha en parte, modifica o adiciona el proyecto aprobado por la de Origen, devolviéndolo a ésta, la cual discutirá únicamente sobre los cambios incorporados por la Revisora sin poder alterar lo aprobado. Si la Cámara de Origen aprobara dichos cambios por la mayoría absoluta de los votos presentes, remitirá todo el proyecto al Ejecutivo; pero si los rechazara por mayoría de votos, lo regresará a la Cámara Revisora, la que en una segunda revisión podrá: **a)** desecharlo por mayoría absoluta de votos presentes sus propios cambios, turnando el proyecto al Ejecutivo; o **b)** insistir por mayoría absoluta en sus cambios y en tal caso, el proyecto en su totalidad no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por mayoría absoluta, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

Aprobado un proyecto de ley o decreto por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, se remitirá al Ejecutivo, el que de no tener observaciones, lo promulgará y publicará en el Diario Oficial de la Federación.

El **artículo 72** constitucional establece también la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones (conocidas como veto) a proyectos de ley o decreto emanados del Congreso y señala que se reputará aprobado por él todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de Origen, dentro de 10 días útiles; a no ser que corriendo ese término, el Congreso hubiere cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que esté reunido. El proyecto desechado en todo (veto total) o en parte (veto parcial) por el Ejecutivo, deberá ser discutido de nuevo por la Cámara de Origen, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Revisora, la que de sancionarlo por la misma mayoría, remitirá nuevamente al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

El proceso legislativo concluye cuando un proyecto de ley o decreto se publica en el Diario Oficial de la Federación y pasa a ser parte de la legislación vigente.

### • Pleno

Es la reunión en Asamblea de los miembros de la Cámara de Diputados o del Senado de la República, en su totalidad o en el número mínimo establecido para la integración del quórum (más de la mitad de sus integrantes), a fin de que puedan sesionar, conocer y decidir sobre los asuntos de su competencia.

• **Iniciativa**

Documento formal que propone reformar, adicionar o derogar disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de una ley ordinaria; o bien crear o abrogar algún ordenamiento jurídico, y que en ejercicio del derecho conferido en el artículo 71 constitucional, puede presentar el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso General y las legislaturas de los estados, y de conformidad con el inciso ñ) de la fracción V de la Base Primera del Apartado A del artículo 122 constitucional, puede presentar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materias relativas al D. F.

Las iniciativas pueden presentarse en las Cámaras del Congreso durante los **periodos de sesiones** o en la **Comisión Permanente** durante los recesos, o incluso en periodos extraordinarios si la convocatoria a éstos considera la presentación de alguna o algunas en particular. La Presidencia de la Mesa Directiva las turna a la Comisión o Comisiones que corresponda para que las dictaminen. Sólo podrá dispensarse este requisito cuando dos tercios de los diputados o senadores presentes las consideren de urgente u obvia resolución. En tal caso, podrán ser discutidas y votadas inmediatamente después de presentadas.

Las iniciativas deben dirigirse a los secretarios de la Mesa Directiva del órgano en el que se presentan (Cámara de Diputados, Cámara de Senadores o Comisión Permanente), y contienen generalmente: título; fundamento jurídico; exposición de motivos; texto del proyecto de ley o decreto que se propone; y nombre y firma del promovente.

• **Comisión**

Son órganos especializados constituidos por el Pleno que por medio de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que las Cámaras del Poder Legislativo cumplan con sus atribuciones constitucionales y legales. Se integran por diputados o senadores de los diversos grupos parlamentarios, buscando que en su seno se refleje lo más fielmente posible la composición política del Pleno (criterio de proporcionalidad) y toman sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros.

Son tareas de las Comisiones elaborar su programa de trabajo, informar periódicamente sobre sus actividades y publicar las actas de sus reuniones.

Tipos de Comisiones

- 1) Ordinarias. Son permanentes; se conservan de una legislatura a otra; cumplen funciones de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio en su ramo; su competencia se corresponde en lo general con la otorgada a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura; y se integran hasta por 30 miembros en la Cámara de Diputados, con base en el criterio de proporcionalidad.
- 2) Especiales. Se constituyen por determinación del Pleno y se encargan de asuntos específicos. Cuando se crean se establece su objeto, el número de integrantes que las conformarán y el plazo para realizar las actividades que se les encomienden. En el caso de la Cámara de Diputados, cumplido el objeto para el que fueron creadas o, en su defecto, al final de la legislatura, se

## Anexo 1

extinguen mediante un informe que la Secretaría General dirige a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la que emite la declaración correspondiente.

3) De investigación. Se constituyen con carácter transitorio por acuerdo del Pleno y a pedido de una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados o de la mitad si se trata de la de Senadores, para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados federales o de empresas de participación estatal mayoritaria. Su alcance se limita a hacer del conocimiento del Ejecutivo federal los resultados de sus investigaciones.

- **Dictamen**

Documento que emite una Comisión o Comisiones y que propone una resolución o decisión sobre una o varias iniciativas o proposiciones. Para que exista, se requiere que esté firmado por la mayoría de los miembros de la Comisión, que contenga una parte expositiva de las razones en que se funda y que concluya con proposiciones claras y sencillas que puedan ser sometidas a votación (el proyecto de ley, decreto o punto de acuerdo en sí). El dictamen se presenta al Pleno de la Cámara, el que lo discutirá y aprobará o rechazará la determinación propuesta por las Comisiones.

Los dictámenes normalmente contienen: introducción (llamada también proemio), en la que se especifica el nombre de la Comisión o Comisiones encargadas del dictamen y el proyecto de ley o decreto que se propone; antecedentes, constituidos por el relato cronológico de hechos desde la presentación y turno de la iniciativa o proposición correspondiente, para ubicar el asunto en tiempo y espacio; consideraciones, que son los argumentos jurídicos, doctrinales, sociales, políticos, económicos y/o culturales en los que se funda la decisión propuesta por la Comisión; puntos resolutivos, los cuales contienen el proyecto de ley, de decreto o punto de acuerdo que la o las Comisiones someten a la consideración de la Asamblea; y las firmas de los miembros de la Comisión, que expresan el sentido del voto de cada uno de ellos en relación con el proyecto en cuestión. Si la mayoría de las firmas son en sentido aprobatorio, el dictamen puede presentarse al Pleno de la Cámara.

Cuando una minoría de la Comisión disiente del parecer de esa mayoría, tiene derecho a presentar por escrito un documento que se conoce como voto particular y que contiene los elementos básicos del dictamen.

Los dictámenes pueden proponer al Pleno de la Cámara la aprobación de una iniciativa o proposición (dictamen positivo) o bien que sea desechada y archivada (dictamen negativo). Por regla general, los dictámenes con proyectos de decreto se votan nominalmente; los negativos y de proposiciones con punto de acuerdo se votan económicamente.

- **Minuta**

Documento que contiene el texto exacto del proyecto de ley o decreto aprobado en definitiva, bien por una Cámara y que se remite a la otra para los efectos correspondientes, o bien por las Cámaras del Congreso y que se remite al Ejecutivo para su promulgación.

- **Discusión**

## Anexo 1

En la Cámara de Diputados, de acuerdo con el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y con el Acuerdo Parlamentario relativo al Orden del Día de las Sesiones, las Discusiones de los Dictámenes y la Operación del Sistema Electrónico de Votación, el procedimiento que se sigue para la discusión de los dictámenes en el Pleno es el siguiente:

- Se leerá el dictamen y el voto particular, si lo hubiere. Se podrá dispensar la lectura sólo cuando haya sido publicado previamente en la **Gaceta Parlamentaria** y con autorización del Pleno consultada en votación económica.
- Siempre que al principio de la discusión un miembro de la Cámara lo solicite, la Comisión Dictaminadora deberá explicar los fundamentos del dictamen.
- Se procederá a la discusión y votación del dictamen en lo general.
- En la discusión en lo general, los **grupos parlamentarios** podrán fijar su posición a través de un representante.
- Podrán intervenir oradores para hablar alternadamente en lo general en contra o en pro del dictamen, de conformidad con la lista que en su caso formule la Presidencia de la Mesa Directiva.
- Los diputados no inscritos en la lista podrán hacer uso de la palabra para rectificación de hechos o para contestar alusiones personales.
- Agotados los registros de oradores, se consultará al Pleno si el asunto está suficientemente discutido en lo general; si la respuesta es afirmativa, se procederá a la votación; si es negativa, continuará el debate, pero bastará que hable un orador en pro y otro en contra para hacer una nueva consulta.
- Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, el Presidente informará de los artículos reservados y se procederá a la votación en lo general y en lo particular de los artículos no reservados. Si es aprobado, continuará la discusión en lo particular. En caso contrario, se preguntará en votación económica si el proyecto vuelve a la Comisión para que lo reforme, pero si la Asamblea no aprueba la devolución, se tendrá por desechado.
- Se procederá a la discusión en lo particular de uno por uno de los artículos reservados, y cerrada la discusión en cada caso, se preguntará al Pleno si procede votar el artículo en cuestión, si la respuesta es positiva, se recogerá la votación nominal correspondiente o se reservará para su votación nominal en conjunto con los demás artículos reservados al final de la discusión en lo particular; si es negativa, el artículo se regresará a la o las Comisiones para un nuevo análisis.
- En la discusión en lo particular podrán presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos reservados, mismas que una vez leídas y expuestos sus fundamentos por su autor, se preguntará al Pleno si se admiten a discusión. Si la respuesta es negativa, se tendrán por desechadas; pero si es afirmativa, según establecen las normas reglamentarias, pasarán a comisión, aunque por práctica parlamentaria, admitidas a discusión, podrán hablar alternadamente oradores en contra y en pro de conformidad con la lista que en su caso formule la Presidencia de la Mesa Directiva; agotadas las intervenciones, se consultará a la Asamblea si se aprueban, si la respuesta es negativa, quedarán desechadas y los artículos en cuestión se votarán en los términos del dictamen; si es afirmativa, los artículos se votarán con tales adiciones o modificaciones, y aprobados que sean por el Pleno, en la minuta que se derive deberán asentarse en los términos exactos en que fuesen aprobados, esto es, con las adiciones o modificaciones correspondientes.
- Si un proyecto se desecha en su totalidad o en una de sus partes y existe **voto particular** presentado al menos un día antes de la discusión del dictamen de mayoría, se someterá a discusión, en lo que corresponda, con el procedimiento antes descrito.

## Anexo 1

- Aprobado un proyecto en lo general y en lo particular, el Presidente hará la declaratoria correspondiente y dictará el trámite respectivo.

Puede darse el caso de que se presente proposición o moción suspensiva para interrumpir la discusión de un dictamen. En este supuesto, se leerá la proposición respectiva y se podrá oír a su autor, si la quiere fundar, y a algún impugnador, si lo hubiere, y se preguntará al Pleno si se toma en consideración. Si la respuesta es afirmativa, se discutirá y votará inmediatamente, pudiendo hablar hasta 3 oradores en pro y 3 en contra; si fuera negativa, se tendrá por desechada. Si la moción suspensiva se aprueba, la discusión del dictamen se pospone.

El procedimiento descrito puede no cumplirse integralmente, es decir, la discusión de un dictamen puede carecer de alguna o algunas de sus etapas: de la fundamentación, la fijación de posiciones de los grupos parlamentarios, la discusión en lo general o la discusión en lo particular, y hasta puede no existir discusión. Pero de lo que no puede prescindir un dictamen es de ser votado.

- **Votación**

Es la forma en que los legisladores expresan su decisión personal sobre determinados asuntos, desde si un tema está suficientemente discutido hasta la aprobación o rechazo de un dictamen. Para la aprobación de los asuntos se requiere la votación a favor de una mayoría absoluta (50% más 1 de los legisladores presentes en la sesión, siempre y cuando haya quórum), salvo en algunos casos en los que es necesaria la mayoría calificada (dos terceras partes de los legisladores presentes), como por ejemplo, reformas a la Constitución; nombramientos de Presidente Interino, de consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, de Secretario General y de los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

Hay tres tipos de votaciones:

- **Nominales.** Son aquellas en las que se registra e identifica el nombre del legislador y el sentido en el que vota; para ello se utiliza el sistema electrónico de votación, que consiste en que los legisladores, desde su curul, pulsán un botón de acuerdo al sentido de su voto; posteriormente éste aparece en el tablero electrónico que se encuentra a un lado de la tribuna. Deben ser nominales las votaciones para aprobar proyectos de ley o decreto, ya sea en lo general o en lo particular.
- **Económicas.** Son aquellas en las que los legisladores manifiestan a mano alzada el sentido de su voto; si la diferencia entre los votos a favor y en contra no excede de tres, se tomará votación nominal. Cualquier miembro de la Asamblea, con el apoyo de otros 5 legisladores, puede solicitar que un asunto se decida por votación nominal en lugar de votación económica.
- **Por cédula.** Son aquellas que se llevan a cabo para elegir personas, por ejemplo, a los integrantes de la Mesa Directiva o a los legisladores que integrarán la Comisión Permanente. Para el efecto, se distribuyen cédulas con los nombres de los aspirantes a ocupar el o los cargos y los legisladores son llamados en orden alfabético por la Secretaría para pasar a depositarla en un ánfora. Al concluir la votación, la Secretaría realiza el cómputo e informa de los resultados al Presidente, el que hace la declaratoria y dicta el trámite correspondiente. Recientemente, en algunos casos la votación por cédula ha sido sustituida por votación mediante el sistema

## Anexo 1

electrónico. Para ello, la Secretaría da lectura a la lista de nombres propuestos y procede a tomar la votación mediante sistema

### • Proposición con Punto de Acuerdo

Son propuestas que los legisladores ponen a consideración del Pleno que no constituyen iniciativas de ley, sino pronunciamientos sobre asuntos políticos, culturales, económicos o sociales que afectan a una comunidad o grupo particular, para formular algún pronunciamiento, exhorto o recomendación.

En la Cámara de Diputados el autor de la proposición goza de tres minutos para presentarla al Pleno. Estos documentos se turnan a Comisiones para su dictamen sin que proceda discusión, salvo objeción manifiesta de algún diputado, en cuyo caso se podrá discutir y votar su admisión, pudiendo hablar sólo un orador en contra y otro en pro. Si el Pleno la admite, se turna a Comisión; de lo contrario, se considera desechada y no puede volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones.

Las proposiciones pueden ser consideradas de urgente u obvia resolución. En estos casos no se turnan a Comisiones, sino que se discuten y votan inmediatamente después de presentadas. De aprobarse, se comunican a la institución o dependencia que corresponda.

### • Los diputados

La Cámara de Diputados se compone de representantes de la nación electos en su totalidad cada 3 años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

Ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos; tener 21 años cumplidos el día de la elección; ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de los comicios (para poder figurar como candidato a diputado en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que forme parte de la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de los comicios); no estar en servicio activo en el Ejército, ni tener mando en la policía, cuando menos 90 días antes de la elección; no ser secretario o subsecretario de Estado ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos de que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los ministros; los gobernadores de los estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos; los secretarios de gobierno de los estados, los magistrados y jueces federales o del estado no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos 90 días antes de la elección; no ser ministro de algún culto religioso, y no estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 de la Constitución. Este artículo señala que los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

- **Los grupos parlamentarios**

Es el conjunto de diputados con igual afiliación de partido. Se integra por lo menos con cinco diputados. Sólo podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político nacional representado en la Cámara de Diputados.

Los grupos parlamentarios tienen la función de proporcionar a sus integrantes información, asesoría y los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario.

Para el registro de los grupos parlamentarios, cada uno de ellos debe entregar en la primera sesión ordinaria de la legislatura a la Secretaría General, el acta de constitución del grupo, especificando su nombre y a sus integrantes; un documento que establezca sus normas de funcionamiento interno; el nombre del coordinador del grupo y de quienes desempeñen otras actividades directivas.

El Secretario General hace publicar los documentos constitutivos de los grupos parlamentarios en la Gaceta Parlamentaria.

**Los coordinadores** tienen entre sus funciones: expresar la voluntad del grupo; promover los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la **Mesa Directiva**; participar con voz y voto en la **Junta de Coordinación Política**, así como presidirla, si es el caso; participar con voz y voto en la **Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos**; comunicar a la Mesa Directiva las modificaciones en la integración de su grupo y formular las propuestas a la Mesa Directiva en cuanto a la ocupación de los espacios físicos y las curules en el Salón de Sesiones.

Los diputados pueden no pertenecer a ningún grupo parlamentario o separarse de aquel al que hubieran pertenecido sin perder ninguno de sus derechos.

- **Las sesiones**

### **Periodos de sesiones**

Existen dos tipos de periodos: de sesiones ordinarias y de sesiones extraordinarias. Los primeros son aquellos que se desarrollan en fechas establecidas formalmente. La Constitución prevé dos periodos de sesiones ordinarias por año legislativo: del primero de septiembre hasta el 15 de diciembre, o hasta el 31 de diciembre en el año de renovación del titular del Poder Ejecutivo Federal; y del primero de febrero hasta el 30 de abril. En dichos periodos las Cámaras se ocupan del estudio, discusión y votación de las iniciativas que se les presenten y de la resolución de los demás asuntos que les correspondan.

Los periodos de sesiones extraordinarias son aquellos que se desarrollan sin fechas preestablecidas durante los recesos del Congreso. Son convocados por la Comisión Permanente por sí o a solicitud del Presidente de la República. Pueden ser del Congreso General o de una sola de sus Cámaras, cuando se trate de asuntos exclusivos de una de ellas. Sólo tratarán sobre el o los asuntos que la Comisión Permanente acuerde y que se enunciarán en la convocatoria respectiva.

### **Tipos de sesiones**

## Anexo 1

**Sesión Constitutiva:** Es aquella que se desarrolla en cada Cámara del Congreso el 29 de agosto del año de la elección y que tiene por objeto, entre otras cosas, declarar la legal constitución de cada una de ellas para la legislatura que corresponda.

**Sesión Ordinaria:** Es la que se celebra durante los días hábiles de los periodos de sesiones ordinarias.

**Sesión Extraordinaria:** Es la que se celebra fuera de los periodos de sesiones ordinarias o en los días feriados dentro de éstos.

**Sesión Pública:** Es aquella en la que puede asistir el público en general.

**Sesión Secreta:** Es aquella en la que se trata un asunto de estricta reserva.

**Sesión Permanente:** Es la que se declara por mayoría de votos de los legisladores presentes para desahogar asuntos concretos establecidos en el acuerdo relativo.

**Sesión Solemne:** Es aquella que efectúa cada Cámara o el Congreso General con algún motivo especial, por ejemplo, para recibir a visitantes distinguidos, imponer alguna condecoración, conmemorar algún suceso histórico significativo o develar nombres con letras de oro.

**Sesión de Congreso General:** Es aquella en la que se reúnen ambas Cámaras en Pleno, para declarar la apertura de los periodos de sesiones ordinarias; tomar la protesta al Presidente de la República; recibir el informe presidencial; o en ocasión de la falta temporal o absoluta del Presidente de la República, para actuar como Colegio Electoral a fin de designar al Presidente Sustituto o Interino, y expedir, en su caso, la convocatoria a la elección correspondiente.

**Sesión Preparatoria:** Es la que cada Cámara efectúa al inicio de los periodos de sesiones ordinarias del segundo y tercer años de ejercicio de la legislatura respectiva, y cuyos objetos principales son la elección de los integrantes de la Mesa Directiva y la declaratoria de instalación formal para funcionar como órganos legislativos.

### • **La Comisión Permanente**

Es el órgano del Congreso que actúa durante los recesos de éste. Se integra por 19 diputados y 18 senadores nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos de sesiones ordinarias; algunas de sus atribuciones más importantes son: recibir durante los recesos las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones correspondientes de cada una de ellas; nombrar, cuando proceda, al Presidente de la República Provisional o Interino y tomarle protesta; ratificar grados militares y diversos nombramientos; conceder licencias solicitadas por legisladores; y acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria a sesiones extraordinarias, para lo cual se requieren dos terceras partes de los votos de los legisladores presentes.

### • **La Junta de Coordinación Política**

## Anexo 1

Es el órgano colegiado de dirección política de la Cámara de Diputados que expresa su pluralidad; en ella se impulsa la construcción de los acuerdos necesarios para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.

La integran los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Cámara y la preside durante toda la legislatura el coordinador del grupo parlamentario que cuente con la mayoría absoluta de diputados; en el caso de que ningún grupo cuente con esta mayoría la presidencia será anual y se ocupará de la siguiente manera: el primer año lo hará el coordinador del grupo parlamentario que cuente con la mayoría relativa, el segundo año el de la primera minoría y el tercer año el de la segunda minoría.

La Junta se reúne una vez a la semana durante los periodos de sesiones y durante los recesos con la periodicidad que ella determine. Las decisiones se adoptan por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el que cada coordinador representa tantos votos como diputados integren su grupo parlamentario.

Esta instancia tiene atribuciones políticas y administrativas. De sus atribuciones políticas, las más importantes son: impulsar acuerdos que agilicen el trabajo legislativo y que se relacionen con asuntos que requieran votación en el Pleno, así como presentar a la Mesa Directiva proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones que representen una posición política de la Cámara.

De sus atribuciones administrativas destacan: la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara para su aprobación por el Pleno y la asignación de los recursos humanos, materiales y financieros correspondientes a los grupos parlamentarios.

### • **La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos**

Es el órgano encargado de realizar las tareas de preparación y programación de los trabajos de la Cámara de Diputados. A través de la Conferencia se establece un mecanismo de planeación de las tareas legislativas. Este órgano lo integran el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. Las resoluciones se toman por consenso, y si éste no se logra, mediante el voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios. La Conferencia es presidida por el presidente de la Cámara, que sólo vota cuando existe empate.

Las principales atribuciones de la Conferencia son: establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo y la integración básica del orden del día de cada sesión; determinar las formas en que se llevarán a cabo los debates, discusiones y deliberaciones; proponer al pleno el proyecto de Estatuto de la organización técnica y administrativa y del servicio de carrera de la Cámara; impulsar y dar seguimiento al trabajo de las Comisiones; proponer al Pleno, para su aprobación, los nombramientos del Secretario General y del Contralor Interno; realizar la declaratoria de extinción de comisiones especiales; y dar seguimiento a la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos, así como de las funciones de la Contraloría.

### • La Gaceta Parlamentaria

## Anexo 1

Es el medio de difusión oficial interno de la Cámara de Diputados en el que se publican las iniciativas presentadas por los diputados, por el Poder Ejecutivo o por las legislaturas de los estados; las proposiciones con punto de acuerdo; las votaciones y asistencias de los diputados en el Pleno; los dictámenes; las convocatorias, actas, informes y planes de trabajo de las Comisiones, así como las comunicaciones o acuerdos enviados o presentados por el Senado de la República, los congresos estatales, la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, entre otros documentos.

En su página, además de la versión electrónica de la Gaceta, encontrará bases de datos de iniciativas y de dictámenes de las legislaturas LVII, LVIII y LIX, así como un motor de búsqueda para facilitar la localización de documentos.

CRONOLOGIA DE HECHOS del 26 de octubre al 30 de diciembre de 2003	
FECHA	DESCRIPCIÓN
26 de octubre	La coordinadora priísta, Elba Esther Gordillo, reúne en un rancho de Naucalpan a los 223 legisladores de su fracción para presentarles su propuesta fiscal, que incluye gravar con IVA de 5 a 8 por ciento medicinas y alimentos.
28 de octubre	Elba Esther gordillo se reúne por la noche en un hotel capitalino con los coordinadores estatales de la fracción y vicecoordinadores.
2 de noviembre:	El presidente Vicente Fox anuncia que enviará al Congreso una propuesta de reforma fiscal que reduce el IVA de 15 a 10 por ciento, pero grava medicinas y alimentos; plantea la reducción del impuesto sobre la renta (ISR) a empresas, de 33 a 30 por ciento, y a personas físicas 25 por ciento. Siete horas más tarde el secretario de Gobernación, Santiago Creel, desmiente al Ejecutivo, al asegurar que todavía no había una posición final del gobierno.
3 de noviembre	El PRI elaboró un diagnóstico para orientar la discusión de los legisladores en relación al presupuesto. Análisis realizado por la liga economista presidida por el diputado Ángel Buendía. El documento de nombre "Programa Económico 2004: los escenarios para el debate",
6 de noviembre	El Ejecutivo Federal presenta a la Cámara de Diputados en Proyecto de Paquete fiscal para 2004 (miscelánea fiscal, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.
7 de noviembre	La comisión de hacienda de la Cámara de Diputados solicitó a la SHyCP cuatro escenarios sobre la recaudación del IVA: 10 % IVA generalizado 10 % IVA más 5% en alimentos y medicinas 10 % IVA generalizado y medicinas y alimentos exentos y otra propuesta sin modificar IVA.
9 de noviembre	Fox intensifica el cabildéo.Reunión en Los Pinos pide a la directiva nacional del PRI y algunos gobernadores del tricolor apoyo a su reforma fiscal.
10 de noviembre	El grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados presentó su propuesta alternativa de reforma fiscal. En la que incluye una tasa de impuesto al valor agregado que va de cero por ciento para bienes básicos hasta 20 por ciento para los de "superlujo".
10 de noviembre	El grupo parlamentario del Partido del Trabajo (PT) presentó una iniciativa de ley de deuda pública que acote las facultades del Ejecutivo en la contratación de créditos, pues actualmente su deuda representa más del producto interno bruto (PIB),
11 de noviembre	La SHCP desatendió la solicitud que la cámara de diputados le hizo el viernes para que presentara un análisis sobre el impacto económico de cobrar 10 % de IVA generalizado. En cambio, envió a la Comisión de Hacienda un cuadro en el cual sólo plantea que su iniciativa es la "más eficiente", pero reconoce que con esa tasa sólo obtendría 5 mil 62 millones de pesos adicionales en 2004, apenas 0.077 por ciento del producto interno bruto.  Planteó que las demás alternativas respecto al IVA representarían un impacto negativo en la recaudación. Así, por ejemplo, planteó que una tasa general de 10 por ciento y de 5 por ciento en alimentos y medicinas implicaría una pérdida para el erario de 22 mil 153 millones de pesos, mientras otra de 10 por ciento y exentando en la última etapa los rubros citados reduciría la captación en 13 mil 81 millones, y finalmente una tasa de 10 por ciento y dejando exentos a víveres y fármacos afectaría las finanzas en 49 mil 433 millones de pesos.
12 de noviembre	Senadores del PRI, PRD e incluso PAN se manifestaron en contra de la desincorporación de 16 organismos públicos y exhortaron a la Cámara de Diputados a fin de que se valoren los efectos negativos de desaparecer empresas e instituciones que hacen aportaciones importantes al desarrollo nacional. Se turnó a comisiones un punto de acuerdo de los priístas, presentado por Carlos Rojas, en el que se exhorta además a la colegisladora a que se pronuncie en contra de la intención de gravar con IVA libros, periódicos y revistas..
12 de noviembre	Diputados de los sectores campesino, obrero y popular del PRI se rebelaron abiertamente contra su coordinadora, Elba Esther Gordillo, quien se ha comunicado con algunos gobernadores del tricolor para que éstos exijan a los legisladores de sus estados el voto incondicional en favor de la propuesta del gobierno foxista para aprobar, el 20 de noviembre, la reforma que grave con 10 por ciento de IVA alimentos y medicinas.
12 de noviembre	Diputados priístas inconformes manifestaron que cualquier acuerdo o negociación respecto al tema de impuestos deberá pasar, en primera instancia, por la Comisión Política Permanente del Revolucionario Institucional, que se reuniría a finales de este mes.
12 de noviembre	Los gobernadores de Hidalgo, Veracruz, Chihuahua y Nuevo León, convocaron a los legisladores federales de esas entidades.
12 de noviembre	Encuentro entre el Comité Ejecutivo Nacional, diputados y senadores del PRD, en la sede nacional de ese partido para tratar de consensuar la propuesta que se presentará al pleno de San Lázaro. Leonel Godoy, presidente perredista, y Pablo Gómez, coordinador de la bancada, especificaron que este análisis del PRD continuará el próximo lunes,
12 de noviembre	Aunque los gobernadores y la dirigencia nacional del PAN expresaron su total apoyo a la iniciativa de reforma fiscal y a la propuesta de cambio en el sector eléctrico que promueve el presidente Vicente Fox, reclamaron al mandatario la aplicación de un "agresivo" programa de austeridad en el gasto corriente del gobierno federal, que permita liberar recursos para la inversión social.
12 de noviembre	En la Cámara de Diputados todas las bancadas y en particular los miembros de las Comisiones de Cultura y de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) expresaron su apoyo a la comunidad afectada por la propuesta de deshacerse del Instituto Mexicano de Cinematografía (Imcine), los Estudios Churubusco y el Centro de Capacitación en la materia (CCC), y a los directores de las instancias involucradas, en dos reuniones -una en un foro abierto y otra, en una reunión privada- en el Congreso.
13 de noviembre	En el exterior del recinto de San Lázaro se reunieron alrededor de 100 personajes de la comunidad del cine, entre los que destacaron los actores Julieta Egurrola y José María Yazpik; los productores Alejandra Moreno Toscano, Bertha Navarro, Carlos Payán, Epigmenio Ibarra y Matthias Ehrenberg; los directores José Luis García Agraz, Hugo Rodríguez, Francisco Athié, Ignacio Ortiz y Ernesto Rimoch, y el diseñador Felipe Fernández del Paso, entre otros.
17 de noviembre	Gordillo retira su propuesta de gravar con IVA de 5 por ciento alimentos y medicinas, y atribuye la fractura en la bancada a la directiva del PRI.
17 de noviembre	El grupo parlamentario del PRD decidió por la noche mantener su postura de defender una tasa cero de IVA en alimentos y medicinas, y señaló que si se confirma la decisión del PRI en ese mismo sentido el gobierno federal está obligado a replantear su propuesta de paquete económico para el próximo año.
17 de noviembre	La fracción petista presentó el punto de acuerdo ante la Junta de Coordinación Política para que Francisco Gil se presente ante los legisladores, porque de otra forma no será posible aprobar una sola de las iniciativas enviadas por el Presidente de la República porque se presentaría una controversia constitucional ante la Suprema Corte.
17 de noviembre	La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados aprobó que comparezca el secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, para que explique ante el pleno los alcances del paquete económico para 2004, enviado por el presidente Vicente Fox a la 59 Legislatura.
17 de noviembre	La profesora Elba Esther Gordillo y su equipo cercano analizaron -en el hotel Marriot de Polanco- el que será su nuevo proyecto con el secretario de Hacienda, Francisco Gil.

CRONOLOGIA DE HECHOS del 26 de octubre al 30 de diciembre de 2003	
FECHA	DESCRIPCIÓN
18 de noviembre	Reunión en el CEN del PRI de Elba Esther Gordillo y su equipo encuentro con gobernadores, para presentar otro proyecto. La nueva propuesta incluye el Impuesto a la Producción e Intermediación (IPI), y 10 por ciento generalizado de IVA, que contempla los alimentos y medicinas.
18 de noviembre	Al término de un encuentro privado, que se prolongó por más de tres horas en la sede nacional del PRI, Madrazo Pintado, acompañado por Elba Esther Gordillo Morales, Tomás Ruiz y el gobernador de Campeche, Jorge Carlos Hurtado, ofreció una conferencia de prensa para presentar en términos muy generales lo que calificó de "la propuesta única del partido"
18 de noviembre	Reunión de López Obrador con diputados federales del PRD y Cárdenas Batel Gobernador de Michoacán.
19 de noviembre	Los diputados oaxaqueños, los del estado de México, Veracruz, Chiapas, Tabasco, Nuevo León, San Luis Potosí, Guanajuato, Distrito Federal, Veracruz y Tamaulipas, entre otros, rechazaron la propuesta del IPI en la plenaria del grupo legislativo que se celebró en San Lázaro, la cual inició a las nueve de la noche del martes y terminó a las dos de la mañana del miércoles.
20 de noviembre	Madrazo asegura que el PRI no caerá en la trampa de hacerle la tarea al Presidente y al PAN, y revela que la propuesta elbista del IPI la elaboró Hacienda.
21 de noviembre	La dirigencia del PRD capitalino y diputados federales dieron a conocer algunas propuestas que llevarán al pleno del órgano legislativo, en las que rescatan recomendaciones que ha hecho el jefe de Gobierno en su "política de austeridad de Estado", para combatir la evasión fiscal y sanear las finanzas públicas.
24 de noviembre	El dirigente del tricolor, Roberto Madrazo, deslindaba a su partido de la propuesta para gravar las cadenas comerciales y productivas. Los dirigentes del PRI, Roberto Madrazo y Elba Esther Gordillo rompieron en el tema de gravar con una tasa de 10 por ciento al consumo a través del impuesto a la producción y el intermediarismo (IPI).
25 de noviembre	Los Senadores del PRI Dulce María Sauri, Alejandro Gutiérrez, Fernando Gómez Esparza, José Antonio Aguilar Bodegas y Raymundo Gómez Flores, se reúnen con los diputados que elaboraron el proyecto del IPI.
26 de noviembre	Diputados del PRI convocaron a una reunión para decidir si la maestra continúa o no en la coordinación.
26 de noviembre	Comparece en la Cámara de Diputados el Secretario de Hacienda.
26 de noviembre	La maestra Esther Gordillo convocó a sus diputados más cercanos a una comida en el hotel Presidente Intercontinental, situado frente a su departamento en Polanco. Había lugar en el salón <i>La Feria I</i> para 40 personas, pero sólo asistieron 27.
26 de noviembre	El presidente del <i>tricolor</i> convocó de manera urgente a los gobernadores de Campeche, Colima, Durango, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco y Veracruz, y al secretario general de Gobierno mexicano, Manuel Cadena, en el hotel Four Seasons, a quienes puso sobre la mesa el conflicto interno con Elba Esther Gordillo, y les pidió que ellos tomaran una decisión. El acuerdo fue que dejarían en manos de los legisladores encontrar una solución.
27 de noviembre	Marcha contra el paquete fiscal de Fox.
27 de noviembre	Sesión en el pleno del grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados en San Lázaro. Legisladores de los sectores campesino, obrero y popular, de los estados de Durango, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Chiapas, Sonora, Nayarit, Nuevo León, Jalisco y estado de México, entre otros, solicitaron la remoción de Elba Esther Gordillo Morales como coordinadora de la bancada del tricolor, y proponen a Manlio Fabio Beltrones Rivera para ocupar ese cargo. 118 diputados -de un total de 223- desconocieron a Elba Esther Gordillo Morales como su coordinadora de bancada.
28 de noviembre	A la una de la tarde, una comisión de legisladores, encabezada por María Esther Sherman, entregó al presidente del PRI Roberto Madrazo Pintado, la solicitud para que el domingo la Comisión Política Permanente convoque a una elección extraordinaria en la cual se defina el relevo de la maestra.
28 de diciembre	Roberto Madrazo respaldó al grupo de diputados que desconoció la noche del jueves a Elba Esther Gordillo como coordinadora y anunció la formación de una comisión que, en coordinación con el Jurídico del CEN del partido, elaborará la convocatoria y definirá hoy mismo el procedimiento para elegir a un sucesor.
29 de noviembre	El PRD presentó su propuesta fiscal.
2 de diciembre	La Comisión Política Permanente del PRI acordó emitir la convocatoria para relevar de la coordinación de la bancada de ese partido a Elba Esther Gordillo. Con votación de 74 a favor, 28 en contra y cinco abstenciones se aprobó la instalación del órgano que determinará el procedimiento para elegir al nuevo coordinador de la bancada del PRI en la Cámara de Diputados.
2 de diciembre	El PAN y Fox deciden llevar a la Cámara de Diputados una propuesta de 5 por ciento de IVA a alimentos y medicinas y del 15 para el resto.
3 de diciembre	Emilio Chuayffet Chemor fue electo por un grupo de 118 diputados como líder de la bancada priísta.
4 de diciembre	En Los Pinos, Fox recibe a Gordillo y a sus incondicionales.
4 de diciembre	Secretaría de Gobernación, Santiago Creel; el coordinador de los senadores panistas, Diego Fernández, y el secretario de Acción de Emilio Chuayffet Chemor notificó a las nueve de la mañana su nombramiento como Coordinador del Grupo parlamentario del PRI a la Secretaría General de la Cámara de Diputados.
5 de diciembre	El coordinador electo del grupo parlamentario del PRI en San Lázaro, Emilio Chuayffet, cumplió con el trámite de notificar al presidente de la Cámara de Diputados, Juan de Dios Castro, su nombramiento, firmado por 129 de los 222 legisladores.
5 de diciembre	La Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, respaldada por el PAN y los priístas cercanos a Elba Esther Gordillo, apoyó anoche la propuesta panista de aplicar una tasa inicial de 5 por ciento de impuesto al valor agregado (IVA) a alimentos y medicinas, que cerraría en 8 por ciento en 2007, mediante el gravamen al consumo final de productos, y eliminar el crédito al salario para compensar la pérdida de ingresos fiscales por la reducción del impuesto sobre la renta (ISR) a 30 por ciento para personas morales -monto que se aplicaría también a pensiones- y 25 a personas físicas. Además, pretenden gravar todas las prestaciones sociales de los trabajadores.
8 de diciembre	Gordillo y el PAN llegan a un acuerdo de gravar con IVA disfrazado de 8 por ciento alimentos y medicinas, e imponer 25 por ciento de ISR a pensiones y jubilaciones y otras prestaciones. Ese mismo día Juan de Dios Castro retarda en la Cámara el trámite de registro de Chuayffet.
8 de diciembre	Buendía, Aguilar Iñárritu y Alarcón sostuvieron una reunión con el coordinador de los diputados del PRD, Pablo Gómez, y con Alfonso Ramírez Cuéllar, para un acuerdo que permita frenar en el pleno la aprobación del paquete fiscal de Vicente Fox, el PAN y la fracción del PRI que apoya a Gordillo. El acuerdo inicial fue presentar una propuesta alternativa.
9 de diciembre	Es aprobado el dictamen de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.
9 de diciembre	El grupo que apoya a Chuayffet y las fracciones de PRD y PT unieron fuerzas, al conseguir que la discusión se realizará en la sesión del 11 de noviembre. Además, acordaron presentar un voto particular en la sesión del jueves, con el cual podrán aprobar un dictamen alternativo sin pasar por la Comisión de Hacienda.
10 de diciembre	Reunión vicente Fox y Madrazo

CRONOLOGÍA DE HECHOS del 26 de octubre al 30 de diciembre de 2003	
FECHA	DESCRIPCIÓN
10 de diciembre	Los priístas que votaron para remover a Elba Esther Gordillo de la coordinación de ese partido, y las bancadas de PRD y PT presentaron a la mesa directiva de la Cámara de Diputados, en tiempo y forma, el voto particular que le permitirá al pleno decidir si el dictamen de la Comisión de Hacienda, que grava alimentos y medicamentos con IVA, así como prestaciones sociales con ISR, se regresa a comisiones o se desecha definitivamente. Al cumplirse el procedimiento legislativo, el presidente de la mesa directiva, Juan de Dios Castro, tuvo que ordenar la publicación del documento en la Gaceta Parlamentaria, y de esa forma quedará inscrito en el orden del día para su discusión.
10 de diciembre	Reunión del grupo elbista entre las 15 y las 18 horas en Polanco asistieron "unos 15 diputados", entre ellos Francisco Suárez Dávila, Tomás Ruiz, Oscar Pimentel, Baltasar Hinojosa, Claudia Ruiz Massieu y Estela Ponce.
10 de diciembre	Pablo Gómez y Emilio Chuayffet se reunieron por la noche en las oficinas del coordinador perredista
11 de diciembre	En el pleno de la Cámara se rechazó la propuesta elbista con 251 votos en contra y 234 en favor (De los 222 priístas que integran el grupo parlamentario sólo 71 la respaldaron). El Presidente amenaza con vetar otra propuesta que no sea la suya. Acusa al PRI de no haber cumplido su compromiso de apoyar su reforma fiscal. Tras dos semanas de aferrarse y resistirse a la coordinación, Gordillo es removida.
12 de diciembre	La Comisión de Hacienda comenzó a trabajar desde cero un nuevo proyecto de dictamen,
12 de diciembre	Pablo Gómez y Francisco Barrio se reunieron para analizar los caminos a seguir en la construcción del nuevo paquete impositivo.
13 de diciembre	El líder de la bancada blanquiazul sostiene pláticas con Pablo Gómez Los coordinadores de PAN y PRI en la Cámara de Diputados, Francisco Barrio y Emilio Chuayffet, respectivamente, acordaron que a partir de la propuesta del Ejecutivo y de las que han presentado los diversos partidos, la Comisión de Hacienda "construirá" un dictamen fiscal alternativo.
14 de diciembre	Legisladores de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, conformados en un "grupo técnico" en materia fiscal, acordaron presentar el 15 de diciembre una "propuesta alternativa" para la reforma fiscal, que estará basada en información y datos reales del Centro de Finanzas Públicas del Congreso.
15 de diciembre	Fox llama al Legislativo a evitar misceláneas fiscales como la de 2001. Un día después dice estar dispuesto a luchar hasta el último minuto del 31 de diciembre. El vicedirector panista, Germán Martínez, señala que "negociarán hasta con el diablo".
15 de diciembre	La mayoría de los 164 integrantes del grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados decidió redactar un nuevo reglamento, que permita al pleno de la bancada remover, sin obstáculos a su coordinador parlamentario, y asumir las decisiones de manera colegiada.
15 de diciembre	Elba Esther Gordillo y un grupo de 57 diputados fieles anunciaron la conformación de una corriente, que denominaron "Fuerza Reformadora".
16 de diciembre	La alianza de la mayoría priísta y las bancadas de PRD, PT y Convergencia continuaban elaborando la iniciativa fiscal negociada con la Comisión de Hacienda -que presentaron el 17 dic ante el pleno de la Permanente para que ésta convoque a un periodo extraordinario a partir del 18 de diciembre, como lo aprobó la Junta de Coordinación Política
16 de diciembre	La Comisión de Hacienda definió y entregó a los diputados que integran la Comisión Permanente la agenda del paquete económico, que incluye miscelánea fiscal, ley de ingresos para el ejercicio 2004 y seis minutos con proyecto de decreto para reformar el Código Fiscal de la Federación, la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, las leyes del sistema financiero nacional, y dos iniciativas para crear el fideicomiso que administrará el fondo para el fortalecimiento de sociedades cooperativas de ahorro y de reforma a las leyes del mercado de valores y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
17 de diciembre	El PRI en la Cámara de Diputados reacomodó sus fuerzas en la Comisión de Hacienda', y el coordinador de la bancada, Emilio Chuayffet Chemor, destituyó de esa instancia a cinco elbistas.. Roberto Rafael Campa Cifrián es sustituido por José Alarcón Hernández; sale Abel Echeverría Pineda y entra Mario Moreno Arcos; en lugar de Baltasar Manuel Hinojosa Ochoa va Enrique Ariel Escalante Arceo, quien deja la Comisión de Turismo; Tomás José Ruiz González es relevado por Angel Buendía Tirado, quien sale de la Comisión de Comunicaciones.
18 de diciembre	La Comisión Permanente convocó a un periodo extraordinario de sesiones en San Lázaro, que iniciará hoy para discutir y aprobar el paquete fiscal y el presupuesto de egresos para 2004.
18 de diciembre	La bancada del PRD convocó a conferencia de prensa para defender su iniciativa presentada ante la comisión, hace tres semanas, que fue ignorada por el panista Gustavo Enrique Madero y los elbistas que entonces controlaban ese grupo legislativo
19 de diciembre	La secretaría general del PRI, Elba Esther Gordillo Morales, rompió el pacto que estableció la medianoche del jueves 18 de diciembre entre el Comité Ejecutivo Nacional (CEN), ocho gobernadores y legisladores del <i>tricolor</i> para apoyar la redacción de una propuesta fiscal unitaria que no incluyera un nuevo impuesto al consumo. El acuerdo verbal incluía la integración de un grupo de trabajo entre dos elbistas y dos legisladores de la mayoría priísta en San Lázaro, que tendría el propósito de "acercar a los dos grupos".
19 de diciembre	El presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, el panista Gustavo Enrique Madero, volvió a sorprender a diputados y senadores al presentar un proyecto de dictamen, con la pretensión de que se votará el 21 de diciembre en ese grupo de trabajo, para llevarlo posteriormente al pleno en San Lázaro. El documento se fundamenta en las propuestas desechadas el jueves 11 e incluye la iniciativa de aplicar un impuesto de 6 por ciento en alimentos y medicinas, pero con nombre distinto. El anterior se llamó impuesto a la enajenación y comercialización, y ahora se le denomina impuesto a la comercialización de bienes y servicios específicos.
19 de diciembre	Castro Lozano difundió un comunicado en el que rechaza haber ratificado la destitución de cuatro diputados elbistas de la Comisión de Hacienda, y la ratificación de sus sustitutos.
21 de diciembre	El primer punto de la agenda fue la votación del impuesto de 6 por ciento al consumo, incluidos alimentos y medicinas, propuesto por Acción Nacional.
	La Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, aprobó un dictamen de miscelánea fiscal que no modifica sustancialmente las leyes del IVA y el ISR. También rechazó gravar libros, periódicos y revistas, y la pretensión del Ejecutivo por desincorporar y fusionar organismos como la Agencia Mexicana de Noticias, el Centro de Capacitación Cinematográfica, el Imcine, el Colegio de Posgraduados, la Comisión Nacional de Zonas Áridas, Lotería Nacional y Pronósticos Deportivos, Después de una discusión de más de seis horas, la mayoría en la comisión enterró por 15 votos en contra, 13 a favor y dos abstenciones la iniciativa panista de aplicar un impuesto a la comercialización y servicios específicos con una tasa de 6 por ciento, A favor del impuesto votaron los priístas Murat y Alcántara -aunque finalmente aprobaron el dictamen- y Francisco Suárez Dávila, el ecologista Agundis, y los panistas José Felipe Puelles, Marco Antonio Cortés, Juan Molinar Horcasitas, Gustavo Madero, José Guadalupe Osuna, Manuel Pérez Cárdenas, Miguel Angel Toscano, José Israel Trejo y Francisco Javier Valdez.

CRONOLOGIA DE HECHOS del 26 de octubre al 30 de diciembre de 2003	
FECHA	DESCRIPCIÓN
21 de diciembre	En contra lo hicieron los perredistas Dolores Padierna, Emilio Zebadúa, Alfonso Ramírez Cuéllar, Javier Salinas y Diana Bernal, y los priistas Angel Buendía, Enrique Escalante, José Luis Flores, María Esther Sherman, José Alarcón, Luis Antonio Ramírez, Mario Moreno, Francisco Luis Monarrez y Juan Carlos Pérez Góngora, y el petista Oscar González Yáñez. El coordinador de Convergencia, Jesús Martínez, y el priista Jesús Vizcarra se abstuvieron.
22 de diciembre	El dictamen aprobado el 21 de diciembre se sometió ante el pleno camarál. La Comisión de Hacienda dictaminará en el transcurso la Ley de Ingresos.
22 de diciembre	Visita al Palacio Legislativo del secretario general del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Rafael Ochoa -quien llegó al frente de 250 profesores-, al presidente de la Comisión de Presupuesto, Francisco Rojas Gutiérrez, a quien le exigieron que a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, encabezada por el elbista José Luis Ibáñez -secretario de finanzas del magisterio-, se ordenaran auditorías al gasto educativo del gobernador de Oaxaca, José Murat.
23 de diciembre	La Cámara de Diputados aprobó la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2004.
23 de diciembre	La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, que preside el elbista Francisco Rojas, se reunió con Hurtado y con otros legisladores, además de funcionarios y gobernadores, con miras a diseñar las reasignaciones que se harían para incrementar el gasto social y de inversión en infraestructura.
26 de diciembre	La Comisión de Hacienda del Senado de la República inició ayer 26 dic la revisión de la miscelánea fiscal y de la Ley de Ingresos que le remitió la Cámara de Diputados, y hubo un primer acuerdo entre los legisladores priistas y perredistas para modificar la decisión que se tomó en San Lázaro respecto al techo de endeudamiento para el Gobierno del Distrito Federal (GDF), el cual sería el que se había planteado en la propuesta original del Ejecutivo, es decir, quedaría en 2 mil 500 millones de pesos.
27 de diciembre	El Senado de la República aprobó la miscelánea fiscal y la Ley de Ingresos. Regresó los dictámenes a la Cámara de Diputados con una veintena de cambios,
28 de diciembre	Se aprobaron en la Cámara de Diputados la miscelánea fiscal y la ley de ingresos con las modificaciones planteadas por el Senado.
28 de diciembre	Las bancadas de PRI, PAN, P.D. y Pts sesionaron por separado para llegar a acuerdos internos sobre el reparto, y posteriormente -una vez que la comisión redactó el dictamen- regresar al salón de plenos, con el objetivo de reanudar la sesión extraordinaria, que también abrió un receso, para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2004.
28 de diciembre	A propuesta del P.D. y del Pts, se deberían restar no 3 mil millones de pesos al costo financiero de la deuda del IPAB, como propuso Hacienda, sino 10 mil millones. Esta postura provocó un agrio debate en el que intervino el subsecretario de Hacienda e integrante de la junta de gobierno del IPAB Alonso García Tamez,
28 de diciembre	Durante 14 horas, desde las 3 de la tarde del domingo la mesa directiva de la Comisión de Presupuesto había negociado la redistribución del gasto programable, obteniendo un total de 27 mil 200 millones de pesos que, sumados a los 13 mil millones de pesos adicionales que se captarán por la Ley de Ingresos, representan el total de reasignaciones a programas sociales y de infraestructura.
29 de diciembre	La reasignación aún debe ser discutida en el pleno de la Comisión de Presupuesto, pues ante el desacuerdo de su mesa directiva, esa instancia fue convocada a sesionar a la una de la mañana del 29 de diciembre.
29 de diciembre	La Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados desechó, "por notoriamente improcedente", los artículos segundo y tercero transitorios de la iniciativa de presupuesto de egresos 2004, en los cuales el Ejecutivo planteó la desincorporación y fusión de 16 organismos públicos, entre ellos los Estudios Churubusco, el Colegio de Posgraduados, la Comisión Nacional de Zonas Áridas y la Agencia Mexicana de Noticias (Notimex). La decisión, asumida por unanimidad de los integrantes de la comisión,
29 de diciembre	Se aprobó el dictamen de Presupuesto de Egresos, el documento fue aceptado con las firmas de los panistas Gustavo Madero, Rubén Mendoza, Juan Molinar, José Guadalupe Osuna, Manuel Enrique Ovalle, Gabriela Ruiz, Francisco Xavier Salazar, Javier Castelo y Federico Döring; los priistas elbistas Francisco Rojas, Antonio Astiazarán, Baltasar Hinojosa, José Angel Ibáñez (tesorero del SNTE), Oscar Pimentel, Luis Antonio Ramírez y Tomás Ruiz, y Luis Maldonado, de Convergencia. En contra se manifestaron los perredistas Brugada, Angélica Díaz del Campo, Minerva Hernández y Guillermo Huizar; el petista Gonzalo Yáñez; y los priistas Angel Buendía, Raúl José Mejía y Arturo Osornio.
30 de diciembre	El subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda, Carlos Hurtado; el diputado elbista Baltasar Hinojosa y el panista Juan Molinar Horcasitas modificaron por encima de la Comisión de Presupuesto el dictamen con proyecto de presupuesto para 2004.
30 de diciembre	Reunión de la Junta de Coordinación Política. Reunión de la mesa directiva de la Comisión de Presupuesto. El punto de conflicto durante la reunión fue la reasignación de recursos a la construcción de carreteras, porque en el anexo modificado por Hinojosa, Hurtado y Molinar no se había incluido el presupuesto para la construcción de la carretera Durango-Mazatlán, que finalmente se insertó en el texto, además de que se recortaban 700 millones de pesos al monto destinado a Oaxaca para el tramo de Mitla a Salina Cruz.
	Los legisladores que integran ese grupo accedieron a incrementar el monto para la educación, y acordaron que 815 millones de pesos se destinarían a todas las universidades públicas del interior del país.
	En menos de tres horas quedó resuelto el conflicto y superado el manoseo que operaron el elbista Baltasar Hinojosa, Molinar y Hurtado. La mesa directiva de la comisión aceptó los cambios y, sin votarlos, Francisco Rojas convocó al pleno de esa instancia legislativa para dar a conocer la redacción final del anexo del dictamen, que se publicó ayer en la <i>Gaceta Parlamentaria</i> como "fe de erratas".
30 y 31 de diciembre	La Cámara de Diputados aprobó en lo general y en lo particular el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para 2004, que autoriza un gasto de un billón 650 mil millones de pesos al gobierno.
	A pesar de las presiones del PAN, el recorte que se pretendía imponer al DF por mil 400 millones de pesos para el PAFEF, no se concretó.
	El dictamen de la Comisión de Presupuesto fue avalado por 370 votos en favor de PRI, PAN, PT y Convergencia, y 93 en contra del PRD que cuestionó la persistente negativa de priistas y panistas a disminuir el costo fiscal del rescate bancario-, y se determinó una reasignación de 27 mil 219 millones de pesos a programas del campo, desarrollo social, educación, carreteras y estados y municipios. La mayoría de los diputados no quedó conforme con la nueva distribución y ello se reflejó al momento de la reserva de artículos en lo particular. En total, los legisladores dejaron para su discusión 62 de los 71 artículos del dictamen y ello obligó a un debate de más de 12 horas. La discusión terminó a la 1:30 horas de este miércoles, hora en que el presidente de la Cámara, Juan de Dios Castro, dio por aprobado en lo general y en lo particular