



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**EL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MÉXICO. ANÁLISIS DEL TRABAJO
LEGISLATIVO EN GOBIERNO DIVIDIDO (LVII-LX LEGISLATURAS).**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

UBALDO LECONA ALVAREZ

ASESOR: LIC. JUAN MIGUEL RAMIREZ ZOZAYA

FEBRERO 2010.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedicatorias

A mis padres Beto y Paty y a mis hermanos Enrique, Marco y Catalina: porque siempre han estado a mi lado, orientando, apoyando, acompañando.

A mis abuelitos Cata y Jesús: gracias por darme tanto, su apoyo incondicional logró encauzarme por el camino correcto para intentar ser un buen hombre y un buen ciudadano.

A mi esposa Claudia y a mi hija Samantha: porque son mi fuente de inspiración y mi aliento. Por quienes busco cada día un poco más.

A mis amigos, a todos, simplemente gracias por acompañarme en mi camino.

A mis maestros y especialmente a mis sinodales que con sus valiosas observaciones y comentarios enriquecieron este trabajo.

Listado de abreviaturas 1

Introducción. 3

Capítulo 1. Panorama teórico 6

1.1 Antecedentes del pensamiento político sobre el Estado y la división de poderes. 6

1.1.2 John Locke y El Tratado sobre el gobierno civil 6

1.1.3 Charles de Secondat, barón de Montesquieu y El espíritu de las leyes. 8

1.1.4 Juan Jacobo Rosseau y El Contrato Social. 10

1.2 Concepto de Estado 11

1.3 Concepto de Gobierno 12

1.3.1 Poder ejecutivo 13

1.3.2 Poder legislativo 16

1.3.3 Poder judicial 17

1.3. 4. El gobierno dividido 18

1.4 Funciones parlamentarias 20

1.4. 1 El proceso legislativo 21

1.4.2 Cámara de origen y revisora 22

1.4.3 Presentación del asunto legislativo 23

1.4.4 Dictamen 24

1.4.5 Discusión 24

1.4.6 Votación 25

1.4.7Cámara revisora 26

1.4.8 Promulgación 27

Capítulo 2. Los problemas del Congreso de la Unión que inciden el trabajo legislativo. 28

2.1. Problemáticas Institucionales	30
2.1.1 Partidocracia.	30
2.1.2 Mediocracia.	30
2.1.3 Problemáticas de gestoría.	31
2.1.4 Personalización del congreso.	32
2.1.5 Ideologización del congreso mexicano	33
2.1.6 Los representantes del congreso	33
2.1.7 Reelección legislativa	34
2.1.8 Gobierno dividido	35
2.1.9 Parálisis legislativa	38
2.2 Problemática de organización.	39
2.2.1 Número de comisiones ordinarias y especiales desmesurado.	39
2.2.2 Ausencia de legisladores	41
2.2.3 Organización técnica y administrativa	42
2.2.4 Opacidad en el manejo de recursos	43
2.2.5 Servicio civil de carrera	44
2.2.6 Tamaño del congreso	44
2.2.7 Legisladores por representación	45
2.3 Problemáticas de práctica legislativa	46
2.3.1 Imprecisión en fines y objetivos	46
2.3.2 Lenguaje distorsionado	47
2.3.3 Confrontación estéril	47
2.3.4 Exacerbación de lo electoral	48

2.3.5 Escaso nivel académico	48
2.3.6 Relajamiento de la disciplina	49
2.3.7 Conflicto por la paternidad de las iniciativas	49
2.3.8 Confusión de las funciones del Congreso	50
Capítulo 3 Evolución del trabajo legislativo desde la LVII a la LIX legislatura	52
3.1 Numeralia de la LVII legislatura	52
3.2 Numeralia de la LVIII legislatura	60
3.3 Numeralia de la LIX legislatura	68
3.4 Propositiones con punto de acuerdo.	75
3.4.1 La LVII legislatura	75
3.4.2 La LVIII legislatura	76
3.4.3 La LIX legislatura	77
3.5 Comparativo de las tres legislaturas	78
Capítulo 4. La LX legislatura. Perspectiva de la legislatura.	84
4.1 La LX legislatura en cifras: Segundo año de trabajo legislativo.	84
4.2 La Reforma del Estado	99
4.3 La reforma hacendaria	101
4.4 La reforma electoral	102
4.5 Las reformas de la LX legislatura: realidades y pendientes.	105
CONCLUSIONES	108

Fuentes de Información. 115

Leyes y reglamentos 119

Anexo 1. Relación de tablas estadísticas120

Listado de abreviaturas

ASF - Auditoría Superior de la Federación
BLA – Biblioteca Luis Ángel Arango.
COFIPE – Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CIDE - Centro de Investigación y Docencia Económicas
CD-PPN - Convergencia Democrática Partido Político Nacional
Conv - Convergencia
DM - Diario Milenio
DOF - Diario Oficial de la Federación
EF - El Financiero
EU - El Universal
Ex - Excélsior
FAEB - - Fondo de Aportación para la Educación básica y Normal
FAFEF - Fondo de Aportación para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FASP - - Fondo de Aportación para la Seguridad Pública de los Estados y del DF
FONDEN - Fondo Nacional de Desastres Naturales
GPS - Gaceta Parlamentaria del Senado
GPD - Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados
IEPS – Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
IETU – Impuesto Empresarial a Tasa Única
IFE – Instituto Federal Electoral
IILSEN – Instituto de Investigaciones Jurídicas del Senado de la República
Ind – Legislador independiente
JUCOPO - Junta de Coordinación Política
OIT - Organización Internacional del Trabajo
PAN - Partido Acción Nacional
PANAL – Partido Nueva Alianza
PARM - Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PAS – Partido Alianza Social

PASC - Partido Alternativa Social y Campesina

PCM - Partido Comunista Mexicano

PMS - Partido Mexicano Socialista

PPS - Partido popular Socialista

PRD - Partido de la Revolución Democrática

PRI - Partido Revolucionario Institucional

PSN – Partido de la Sociedad Nacionalista

PT - Partido del Trabajo

PVEM - Partido Verde Ecologista de México

SIL - Sistema de Información Legislativa

Introducción.

Colaborar tres años para la Secretaría de Gobernación, adscrito a la Subsecretaría de Enlace Legislativo, me ha permitido observar el desarrollo de la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. En específico, como miembro del equipo encargado de proporcionar la información concerniente a la actuación de los legisladores en las cámaras legislativas, he sido un observador constante del trabajo que se realiza en ambas cámaras. Mediante ello, he logrado tener una visión amplia del panorama legislativo, tanto de la problemática interna que enfrenta el poder legislativo así como de los problemas que surgen en la relación con el poder Ejecutivo federal.

El objetivo de esta tesis es demostrar que la existencia de gobierno dividido en México no paralizó al Congreso de la Unión, por el contrario lo fortaleció, regresándole presencia en la división de poderes.

Para demostrar el objetivo, la hipótesis de la tesis es la siguiente: el trabajo legislativo bajo gobierno dividido ha fomentado que el número de asuntos legislativos en el Congreso de la Unión aumente en cada legislatura, lo que reditúa en mayor presencia del poder legislativo en el ejercicio del poder, sin que ello signifique un mejor desempeño legislativo.

La metodología utilizada para realizar este trabajo consistió en: utilizar el método inductivo, con un planteamiento de investigación descriptivo correlacional, fundamentado en que utilizaron factores cuantitativo y cualitativos para mostrar el trabajo legislativo de los últimos 10 años. Dentro de las particularidades de este proyecto se encuentra el análisis de ambas cámaras, es decir, del Congreso como tal, a diferencia de la mayor parte de investigaciones que suelen tomar a las cámaras legislativas individualmente.

Como se observará a través del desarrollo del presente, desde la LVII legislatura hay un incremento constante en los asuntos manejados por las cámaras legislativas del Congreso de la Unión, principalmente en iniciativas y proposiciones con punto de acuerdo, de los cuales estos últimos tienen como función primordial regular al poder ejecutivo.

Conseguir un objetivo de tal magnitud requiere del análisis de cifras sin que ello signifique la pretensión de buscar indicadores de desempeño, los cuales ya existen y aunque no tengan un consenso pueden proporcionar parámetros del funcionamiento legislativo. Esta tesis pretende buscar las relaciones que permitan identificar algunos puntos donde el Congreso de la Unión ha cambiado desde su encuentro con el gobierno dividido. Lo cual nos puede llevar a la ratificación o refutación de las hipótesis que existen para describir los males del Congreso mexicano.

El primer capítulo retoma los conceptos teóricos y jurídicos de los poderes de la Unión, así como definiciones del proceso legislativo y gobierno dividido.

En el segundo capítulo encontrará todos aquellos factores que diversos autores identifican como males que azotan al Congreso mexicano, una de las particularidades de este capítulo fue el enorme trabajo que implicó aglutinar las diversas visiones que se tienen de las cámaras legislativas.

El tercer capítulo es una revisión estadística de las legislaturas LVII, LVIII y LIX, donde se plasman las cifras totales de cada legislatura así como un poco del entorno histórico de cada una de ellas. Esta revisión estadística incluye el total de asuntos legislativos presentados en las cámaras, principalmente de iniciativas y puntos de acuerdo.

El cuarto capítulo es una revisión estadística de la LX legislatura hasta el segundo año de funciones, la limitación de no realizar el total es por el tiempo en que fue

escrito el presente. De nueva cuenta aquí se encontrará el total de asuntos presentados en ambas cámaras, subrayando las iniciativas y puntos de acuerdo. Además de una revisión a las principales reformas concretadas en esta legislatura.

Finalmente, el quinto capítulo plantea las conclusiones que arrojen el análisis del Congreso de la Unión y las legislaturas revisadas.

Capítulo 1. Panorama teórico

1.1 Antecedentes del pensamiento político sobre el Estado y la división de poderes.

Diversos pensadores del siglo XVIII, durante el periodo conocido como La Ilustración, escriben sobre el Estado y la división de poderes. Sobresalen autores como, John Locke, Jean Jacques Rousseau y Charles de Secondat el Barón de Montesquieu, quienes escribieron con diferentes matices a partir del antecedente de Aristóteles y su obra Política en la Grecia clásica.

La visión de estos autores orientó sus teorías políticas sobre todo a la problemática de las relaciones entre los gobernantes y los gobernados. De sus ideas deriva el liberalismo político constitucional. Esta tradición quería humanizar las actividades del poder político mediante los principios del imperio de la ley, de basar el gobierno en el consentimiento de los gobernados e implantar la vigencia de unos sistemas de control, que garantizarán la libertad y los derechos del individuo. (Blavia, 1992:85)

1.1.2 John Locke y El Tratado sobre el Gobierno Civil.

La pregunta fundamental que preside todo el pensamiento político de Locke puede enunciarse del siguiente modo: si, como sabemos, el hombre es libre por ley de la naturaleza, ¿por qué usa su propia libertad para someterse a la condición de sujeción política? La respuesta a esta pregunta, que brota del Segundo Tratado sobre el gobierno, se ordena en seis etapas. En la primera, se describe la situación originaria del hombre en estado de naturaleza, que se caracteriza por la libertad, la igualdad y la independencia de todos los miembros de la especie humana. La segunda analiza el acto de consentimiento por el cual, según el autor, los hombres abandonan el estado de libertad natural, para integrar la sociedad civil y darse a sí mismos un régimen político. En la tercera, el campo de estudio se

desplaza hacia las formas y proyecciones del consentimiento en las dimensiones cruciales de la vida del cuerpo político. La cuarta se ocupa de los derechos que los individuos transfieren para dar vida a la comunidad política y al gobierno. La quinta aborda la cuestión de la naturaleza del poder delegado del gobierno o régimen político. Por último, se trata el tema de la disolución del cuerpo político y del gobierno, puesto que en ese escenario crítico la libertad y el consentimiento se exponen al extremo de sus posibilidades. (Godoy, 2004a)

John Locke propone que la soberanía emana del pueblo; que la propiedad, la vida, la libertad y el derecho a la felicidad son derechos naturales de los hombres, anteriores a la constitución de la sociedad. El Estado tiene como misión principal proteger esos derechos, así como las libertades individuales de los ciudadanos.¹ También sostiene que el gobierno debe estar constituido por un rey y un parlamento. El parlamento es donde se expresa la soberanía popular y donde se hacen las leyes que deben cumplir tanto el rey como el pueblo. Anticipándose a Montesquieu, a quien Locke influyó, describe la separación del poder legislativo y el ejecutivo. La autoridad del Estado se sostiene en los principios de soberanía popular y legalidad.

Al Estado le confiere funciones de decisión en controversias entre los individuos, en el contexto de la pluralidad y la tolerancia, puesto que se dan diversidad de opiniones e intereses entre los hombres, fruto de las distintas vías individuales de búsqueda de la felicidad, por lo que el desacuerdo y los conflictos son inevitables.

Postula que los hombres viven en el estado de naturaleza en una situación de paz y sometidos a leyes naturales que surgen de la razón. Los hombres salen a través del pacto social del estado de naturaleza porque no existe allí justicia imparcial

¹ En el capítulo VIII del Segundo Tratado sobre el Gobierno, Locke retoma los argumentos centrales sobre el contrato, poniendo énfasis en la sujeción política y el consentimiento. El texto se abre con una breve recreación de la condición de los individuos en estado de naturaleza, que por ser igualmente libres e independientes, no pueden ser arrancados de su estado de libertad natural a no ser que medie un acto de consentimiento, por el cual podrían aceptar voluntariamente ponerse en estado de sujeción. (Godoy, 2004a)

que asegure los derechos naturales. El ingreso a la sociedad civil es a través del contrato. Si es violado por la autoridad pública que resultó de la voluntad de los ciudadanos, se vuelve al estado de naturaleza. La autoridad se sostiene en tanto asegure los derechos naturales que el individuo buscó proteger al entrar en la sociedad. (BLA)

Locke sostiene que todos los poderes del cuerpo político existen previamente en los individuos en estado de naturaleza. Ellos solamente pueden transferir aquello que poseen, pues nadie da lo que no tiene. Ahora bien, esos poderes tienen un orden, porque los preside y subordina el poder de juzgar a la luz de la razón natural. O sea, esos poderes y libertades se jerarquizan de la siguiente manera: el fundamento del segundo (sentenciar) es el del primero (crear la ley); y aquel del tercero (dar vigor a la ley y a la sentencia) tanto el segundo como el primero y así sucesivamente. (Godoy, 2004a)

Entonces, a través de un contrato se crea el Estado. Esto saca a los hombres del estado de naturaleza y los ubica dentro de una sociedad civil. Locke propone también la separación de poderes, estableciendo la dualidad monarca-parlamento. Con ello se pretende limitar el poder del rey y proteger la libertad de los individuos.

1.1.3 Charles de Secondat, barón de Montesquieu y El espíritu de las leyes.

El pensamiento político de Montesquieu es muy amplio, y por ello conviene delimitarlo a uno de sus mayores aportes. El barón realizó una clara separación de los poderes público: ejecutivo, legislativo y judicial. O sea entre el príncipe, el parlamento y los jueces. En estas ramas del poder público debe existir una recíproca limitación, como salvaguarda de la libertad individual de los ciudadanos. Al examinar los distintos sistemas de gobierno encuentra que la estabilidad del Estado se apoya en el principio de su gobierno y en la adecuación de las leyes a tal fin. Si el principio se corrompe, las mejores leyes se vuelven malas. Así, por ejemplo, el principio de la democracia se corrompe cuando la nación comienza a

desconocer o a violar el espíritu de igualdad, porque ésta es la base fundamental de la democracia². (BLA)

El Barón de Montesquieu recrea en El espíritu de las leyes el modelo político inglés de separación de poderes y monarquía constitucional, la cual considera el mejor en su tipo como garantía contra el despotismo. Según el autor, el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial no deben concentrarse en las mismas manos. Esa es una teoría de contrapesos, donde un poder equilibra al otro.

El modelo es tomado del sistema político de Inglaterra, donde existe monarquía (el Rey es la cabeza del poder ejecutivo), aristocracia (en la Cámara de los Lores, que es legislativa) y hay representación popular (en la Cámara de los Comunes, que también es legislativa). Si es ejemplo de representación, no lo es de separación de poderes ya que, en ocasiones, la Cámara de los Lores funciona como Tribunal Supremo. (BLA)

Según él, en la monarquía, los poderes intermedios –nobleza, clero, parlamentos– actúan como equilibradores que impiden excesos del poder del monarca como también del poder del pueblo. A su vez, esos poderes intermedios se equilibran entre sí.³

² Es importante resaltar que Montesquieu describe tres clases de gobiernos: el republicano, el monárquico y el despótico. El gobierno republicano es aquel en que el pueblo entero, o parte del pueblo, tiene el poder soberano; el monárquico es aquel en que gobierna uno sólo, con arreglo a leyes fijas y establecidas; y, finalmente, en el gobierno despótico una sola persona gobierna sin ley y sin norma, lleva todo según su voluntad y su capricho. (Santaella, 1995)

³ Un punto crucial de la argumentación de Montesquieu es que la separación de poderes no es total o absoluta, sino relativa. No se atribuye “en exclusiva” cada poder del Estado a una autoridad individual o colegiada. Es decir, no se entrega integralmente cada función a una autoridad, sin que las otras tengan alguna relación con ella. Así, el poder legislativo está atribuido al Parlamento, pero el rey tiene un derecho de veto absoluto contra los proyectos de ley adoptados por él. De este modo, la ley solamente puede constituirse con el acuerdo del monarca. Más allá de la discusión acerca de si el poder de veto es una facultad de naturaleza legislativa, permite la participación de quien lo detenta en la función legislativa misma, si contemplamos el fin de ese proceso, que es la creación de la ley. Según Montesquieu, la potencia ejecutiva se hace presente en la legislativa solamente a través de la facultad de impedir. Respecto del poder ejecutivo, se puede decir algo similar, porque, aunque es atribuido al gobierno —al rey— no es ejercido soberanamente, dado que el Parlamento tiene funciones de control sobre él: en un Estado libre, el poder legislativo tiene

1.1.4 Juan Jacobo Rosseau y El Contrato Social.

En El Contrato social, lo que Rousseau defiende no es el constitucionalismo de Montesquieu, sino el principio de la soberanía popular. Para él, la única forma legítima de Estado es la que se deriva de la soberanía popular, pero existen varias formas de gobierno. En todo caso, lo importante es que la voluntad general -que no se identifica necesariamente con la suma de las voluntades individuales- persiga el bien común y que esa voluntad encarne en el Estado y en su respectivo gobierno⁴. Desde el estadio primitivo de la humanidad –el estado de naturaleza- hasta el despotismo, media una serie de etapas, íntimamente relacionadas con el progreso económico. Pero al llegar al despotismo, el hombre vuelve a encontrarse muy próximo al estado primitivo, aunque negativamente, porque todos vuelven a ser iguales, aunque en la esclavitud. Formula así Rousseau una especie de ley cíclica, que se repite en diversos lugares y en distintas épocas. Sin embargo, el autor cree que la evolución de la humanidad -al menos para el futuro- es irreversible. Lo cual no resulta muy conciliable con otra de sus tesis fundamentales: la de que la historia del progreso humano es la historia de la creciente desigualdad humana. (BLA)

Los hombres, desde el estado de naturaleza, hacen un contrato tácito, que es el origen de la sociedad y del Estado. Estos se fundan, pues, para Rousseau, en un acuerdo voluntario; el individuo es anterior a la sociedad. Lo que determina el Estado es la voluntad; pero Rousseau distingue, aparte de la voluntad individual, dos voluntades colectivas: la *volonté générale* y la *volonté de tous*. *De tous* es la

el derecho y la facultad de examinar cómo se ejecutan las leyes que ha aprobado. Tampoco la facultad jurisdiccional monopoliza todas las funciones judiciales, pues aunque esa es su especialidad, también el Parlamento conoce causas criminales y aplica procedimientos judiciales para juzgarlos. En conclusión es que no hay una separación funcional y que las autoridades que ejercen los distintos poderes, además de actuar las unas sobre las otras, también intervienen en aquellos poderes que no les han sido atribuidos. Así, el gobierno tiene facultades para convocar al Parlamento y además prorrogar su período de sesiones ordinarias. Y, a su vez, el Parlamento tiene facultades para llamar ante sí a los ministros a dar cuenta de su gestión y “justificar su conducta”. (Godoy, 1996:345)

⁴ En este sentido para Rosseau el hombre es bueno por naturaleza, y llega a pervertirse por los efectos del entorno del colectivo. Por ello propone el contrato que tiene miras a reformar la sociedad pervertida y pervertidora. (De León, 2005)

suma de las voluntades individuales, y casi nunca es unánime; la que importa políticamente es la *volonté générale*, la voluntad de la mayoría, que es la voluntad del Estado.⁵ La voluntad mayoritaria es la voluntad de la comunidad como tal; es decir, también de los discrepantes, no como individuos, sino como miembros del Estado. Este es el principio de la democracia y del sufragio universal. Lo importante, es por una parte, el respeto a las minorías, que tienen derecho a hacer valer su voluntad; pero, a su vez, la aceptación de la voluntad general por las minorías, como expresión de la voluntad de la comunidad política.

Mariano Fazio (1990) indica que toda la elaboración teórico-constructiva del Contrato Social está encaminada a otorgar a la organización social una estructura acorde a la dignidad humana, que consiste, fundamentalmente, en la libertad. Y esta libertad, en la nueva sociedad concebida por Rousseau, se ha transformado de un derecho absoluto natural en un derecho limitado por la voluntad general, y subraya que para Rousseau “se es más libre en el pacto social que en el estado de naturaleza”. El aumento de la libertad consiste en la moralidad que el hombre al fin ha alcanzado.

Lo mismo que a Montesquieu, se ha considerado a Rousseau como a uno de los “padres” de la revolución francesa. Desde luego, sus ideas influyeron poderosamente en la mentalidad de los futuros políticos de la revolución, pero sin que Rousseau se lo propusiera. (BLA)

1.2 Concepto de Estado

El Estado del latín *status* (posición, situación, postura, actitud) surgió en la época moderna como consecuencia de la concentración de poder en manos de los

⁵ La voluntad general, según Juan Jacobo Rousseau, sólo puede actuar mediante leyes, que no son más que su declaración. Así, en el sistema republicano, la salvaguardia de los derechos individuales está encomendada a la ley: la libertad está salvada, pues la ley se la da cada ciudadano a sí mismo, en cuanto miembro de la soberanía, la igualdad también está garantizada, por la estricta reciprocidad de las obligaciones, y por la idéntica sumisión al soberano. (Fazio, 1990)

reyes. En la actualidad, se denomina Estado al conjunto de personas que viven en un momento dado en un territorio determinado, unidas por vínculos de distinta naturaleza (de nacionalidad, culturales, jurídicas, etc.) y bajo un poder soberano que es común entre ellas. Estos son Estados de pleno derecho y forman parte de la comunidad jurídica internacional. Entonces, en general, el Estado es aquella organización particular y funcional del cuerpo político, el cual tiene la función de velar por el bien común. Los atributos esenciales del Estado son: 1) población; 2) territorio; 3) gobierno; y 4) Soberanía.

El Estado suele confundirse con Nación, sin embargo, las diferencias entre ambos conceptos son fundamentales: Mientras que el término Nación refiere a una comunidad humana que comparte el lugar de nacimiento, linaje, tradición histórica y cultural, el Estado alude a un modelo de estructura política donde se cumple la interacción complementariedad y compensación recíproca entre las formas, instituciones y grupos que lo componen. (Serra, 1997)

1.3 Concepto de Gobierno

El término gobierno (del latín *gubernatio-onis*, de *gubernare*, gobernar) tiene un gran diversidad de acepciones, sin embargo, la que más se apega a la realidad del Estado moderno es aquella que lo define como el conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confinado el ejercicio del poder. En este sentido, el gobierno constituye un aspecto del Estado y no un sinónimo como ordinariamente se piensa.

En otras palabras, es el gobierno quien lleva a cabo la organización política de la sociedad y quien manifiesta la orientación política del Estado. Entre otras, ésta es una de las principales razones por las cuales al conjunto de instituciones que conforman el gobierno se le define como régimen político. (IILSEN, 2003:3)

Desde el punto de vista constitucional, se define como gobierno al órgano en que se manifiesta el poder estatal en toda su plenitud. El gobierno cumple con la necesaria función de imponer las reglas de conducta y tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión de una comunidad política, así como cumplir con la función específica de llevar a cabo la integración de la sociedad y defenderla de los grupos externos.

En los Estados modernos y democráticos, el ejercicio del gobierno y del poder estatal se encuentra dividido en la parte ejecutiva, legislativa y judicial.

1.3.1 Poder ejecutivo

En términos generales, el poder ejecutivo es el encargado de aplicar y hacer que se cumplan las normas del ordenamiento jurídico nacional, así como impulsar la política del Estado en la rama internacional. (IILSEN, 2003:4)

En los sistemas presidenciales el poder ejecutivo se caracteriza por los siguientes aspectos:

- Facultades considerables en la Constitución, generalmente con el control total de la composición de su gabinete y la administración.
- Elección directa por el pueblo para un periodo limitado de tiempo y que no depende de un voto formal de confianza de los representantes democráticamente electos para integrar el poder legislativo.
- El presidente no sólo es depositario del poder ejecutivo (Jefe de Gobierno) sino también la cabeza simbólica del Estado (Jefe de Estado).
- El presidente no puede ser destituido excepto en casos extraordinarios de juicio político entre elecciones.
- Legitimidad democrática del presidente, en muchos casos con un fuerte componente plebiscitario. (IILSEN, 2003)

Aunado a las mencionadas características Juan Linz identifican algunos aspectos institucionales específicos, a saber:

- Los integrantes del poder legislativo también tienen legitimidad democrática y es posible que la mayoría de los legisladores representen opciones políticas distintas a las del presidente.
- El presidente es electo por un periodo de tiempo, que en circunstancias normales no puede ser modificado, y a veces debido a cláusulas que prohíben la reelección, no puede ser prolongado.

Asimismo, Juan Linz señala que las constituciones presidencialistas paradójicamente incorporan dos principios y premisas opuestos, tales como:

1.- El propósito es el de establecer un ejecutivo poderoso y estable que tenga legitimidad, popular con tendencia a la legitimación plebiscitaria.

2.- Las constituciones presidencialistas muestran una profunda desconfianza hacia la personalización del poder (monarca absoluto); de tal manera que introducen muchos mecanismos para limitar ese poder que puede convertirse en arbitrario. (IILSEN, 2003)

Para Joseph LaPalombara el sistema presidencial se caracteriza por los siguientes aspectos:

- El presidente es jefe de Estado y de Gobierno a la vez, es independiente del poder legislativo y por tanto no requiere de este para existir.
- Los poderes legislativo y ejecutivo son interdependientes, es decir, el legislativo no está obligado a aprobar los proyectos de ley del ejecutivo, de igual manera el presidente puede vetar las leyes del legislativo.
- El presidente tiene la facultad de realizar nombramientos y el legislativo tiene la facultad de autorizar o no recursos económicos.

- El ejecutivo puede en algunos sistemas presidencialistas, apelar directamente al pueblo a través de plebiscitos y referendos, el legislativo puede juzgar y remover al presidente.
- El presidente tiene una gran injerencia en la designación de los miembros del gabinete, en la presentación de iniciativas de ley y en la preparación del presupuesto. Se espera que el presidente sea líder de su pueblo, y es éste quien lo elige. (IILSEN, 2003)

En México, la constitución política establece que el poder ejecutivo se deposita en un sólo individuo, denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos. La elección del presidente es directa y dura en él seis años.

Las facultades y obligaciones del presidente son: 1) promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión; 2) nombrar y remover a los secretarios del gabinete, agentes diplomáticos y empleados superiores cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; 3) nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado; 4) nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda; 6) preservar la seguridad nacional, y disponer del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; 7) disponer de la Guardia Nacional; 8) declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión; 9) designar, con ratificación del Senado, al procurador general de la República; 10) dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado; 11) convocar al congreso a sesiones extraordinarias, 12) facilitar al Poder Judicial los auxilios necesarios para el ejercicio de sus funciones; 13) habilitar puertos, aduanas marítimas y fronterizas; 14) conceder, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal; 15) conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, a los descubridores, inventores o

perfeccionadores de algún ramo de la industria; y 16) presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado.

1.3.2 Poder legislativo

El poder Legislativo es el encargado de formular el orden jurídico general del Estado y de vigilar la gestión de ciertos funcionarios de la administración pública. Formula y establece las normas generales y obligatorias de la convivencia social. Es la rama del poder estatal encargada de iniciar los proyectos de ley que, una vez aprobados, pasan al ejecutivo para que éste los convierta en ley, o los vete, según lo considere procedente. Este poder puede estar compuesto por una o dos cámaras, según el sistema de gobierno que establezca la constitución de cada país. Cabe decir que en un régimen presidencialista el congreso limita sus funciones casi exclusivamente a las legislativas, sólo excepcionalmente ejerce facultades de control político-administrativo. En algunos sistemas presidenciales se contemplan procedimientos especiales para que este órgano pueda juzgar la responsabilidad política de los principales titulares de la función ejecutiva, imponiéndose la destitución del cargo para quien resulte culpable y en algunos casos la inhabilitación para desempeñarse nuevamente en el gobierno. (IILSEN, 2003)

En este sentido, el parlamento se define como una asamblea o un conjunto de asambleas en cuya base hay un principio representativo, variadamente especificado, que determina los criterios de su composición. Estas asambleas son titulares de atribuciones funcionales distintas, pero caracterizadas todas por un común denominador: la intervención en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas a fin de garantizar su correspondencia con la voluntad popular.⁶ (Bobbio, 1991:1124)

⁶ Cuando el autor hace referencia a asamblea quiere indicar una estructura colegiada organizada no sobre la base de un principio jerárquico sino sobre la base de un principio igualitario.

En México el poder legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La Cámara de Diputados se conforma por un total de 500 diputados, 300 de los cuales son electos por el principio de mayoría relativa en un número equivalente de distritos electorales uninominales, y los otros 200 por el principio de representación proporcional.⁷

La Cámara de Senadores, se compone de 128 miembros, electos 2 por cada estado de la República y el Distrito Federal, es decir, 64 electos por el principio de mayoría relativa, 32 más electos por el principio de primera minoría y 32 electos por el principio de representación proporcional.

1.3.3 Poder judicial

Finalmente, el poder Judicial es el encargado de la administración de justicia dentro de la sociedad. Este poder no elabora leyes, sino que las aplica a casos particulares o específicos. Está integrado por los jueces y tribunales que conocen y deciden las controversias sobre la aplicación de leyes. (IILSEN. 2003:4)

En México el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en el Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el presidente de la República somete una terna a consideración del Senado, el cual, designa al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hace por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días.

⁷ El número de diputaciones federales de mayoría relativa que le corresponde a cada uno de los 31 Estados y al Distrito Federal, se determina en función del porcentaje de la población que reside en cada uno de ellos sobre el total nacional. Por mandato constitucional, ninguna entidad federativa puede contar con menos de dos diputaciones federales.

Cada cuatro años, el Pleno elige de entre sus miembros al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no puede ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, misma que determina el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

1.3. 4. El gobierno dividido

En un régimen presidencial, el gobierno dividido puede definirse como aquella situación en la que el partido del presidente en ejercicio carece de control sobre una mayoría legislativa, sea en la única cámara o en una de las dos cámaras de una legislatura bicameral. El gobierno dividido refiere por tanto a una distribución de fuerzas políticas tal que las distintas ramas de poder se hallan no sólo separadas en cuanto a las funciones que desempeñan sino en cuanto a los intereses políticos que representan y los propósitos que cada una persigue.

Los principales factores que llevan a gobiernos divididos en regímenes presidenciales son reglas electorales como la elección presidencial por mayoría a segunda vuelta, que favorecen la participación de un alto número efectivo de partidos (normalmente mayor a 3) y los ciclos no concurrentes de elección de Presidente y renovación del congreso. Por otra parte, también se han señalado como factores causales adicionales la existencia de fórmulas electorales personalistas que incentivan la competencia intrapartidaria y la presencia de segundas cámaras de tipo federal que normalmente reflejan una representación territorial incongruente con las bases de representación de la presidencia y de la cámara baja.

El gobierno dividido conlleva normalmente a dilaciones, dispendio de recursos y eventualmente a parálisis legislativa. De acuerdo al argumento, toda vez que actores con intereses divergentes controlan instituciones separadas, se elevan notablemente los costos de negociación, tanto para adoptar decisiones en general como para producir cambios legislativos en particular. Los costos de negociación son altos en primer lugar en materia de tiempo, porque ante la necesidad de obtener un acuerdo para producir decisiones la negativa de un actor, sea este el presidente o una segunda Cámara, permite al mismo imponer retrasos y suspender negociaciones con el fin de forzar a los otros a aceptar sus propuestas o a hacer concesiones. Como en un “juego del gallina”, cada actor busca doblegar al otro mostrándose más paciente y menos preocupado por el fracaso de un acuerdo.

Joseph Colomer (2001) explica que el gobierno dividido se da cuando varios partidos políticos tienen poder en instituciones relevantes, como es el caso del Congreso de la Unión en nuestro país. Asimismo, aclara que esta situación puede producirse en 3 diferentes esquemas: 1) ningún partido tiene mayoría en la asamblea y se forma un gabinete de coalición multipartidista, como suele suceder en los regímenes parlamentarios basados en representación proporcional; 2) el partido del presidente no tiene mayoría en la asamblea (regímenes presidenciales); y 3) el partido del gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales o locales.

El mismo autor señala que el gobierno dividido es producto de la ingeniería electoral, pero en particular es producto del voto dividido.⁸ En este sentido, los regímenes presidenciales y semipresidenciales producen mayores proporciones

⁸ El voto dividido para Joseph Colomer, es la oportunidad que tiene los votantes inmersos en regímenes complejos, para distinguir las propuestas de los partidos políticos con respecto a diferentes temas. Votar de un modo diferente para diversos cargos y dividir el gobierno entre más de un partido.

de gobiernos divididos, pues la representación proporcional tiende a producir efectos aún más pluralistas que la división de poderes.⁹

Por otra parte Colomer (2001) indica que la cooperación interinstitucional en situaciones de gobierno dividido puede ser más difícil de alcanzar en sistemas bipartidistas que en sistemas multipartidistas, debido a las amplias posibilidades del gabinete para formar coaliciones.

1.4 Funciones parlamentarias

Desde el punto de vista funcional los parlamentos son instituciones generalmente polivalentes. La variedad de las funciones desempeñadas encuentran una explicación en el papel característico que los convierte en los instrumentos políticos del principio de soberanía popular. De este papel nace el derecho del parlamento de intervenir en todos los estadios del proceso político. Según el estadio y las modalidades de intervención, existirán actividades de estímulo y de iniciativas legislativas, de discusiones y de deliberación, de encuesta y de control, de sostén y de legitimación. Todas estas actividades pueden ser comprendidas en las cuatro funciones parlamentarias fundamentales: representación, legislación, control del ejecutivo y legitimación. En dependencia del lugar que ocupa el parlamento en el sistema político varía el relieve de las funciones, llegando incluso a reducirse al aspecto puramente formal en determinadas situaciones políticas. (Bobbio, 1991)

Ahora bien, Susana Pedroza (1997) indica que por función parlamentaria se entiende la acción propia del congreso que se traduce en sus facultades para realizar actos de distinta naturaleza, sin que estos actos tengan que ser exclusivamente legislativos.

⁹ El autor explica que la representación proporcional induce a que un número alto de partidos políticos compita con agendas y programas diferentes e induce a los ciudadanos a votar de acuerdo con múltiples preferencias.

La autora menciona que en México existen 5 funciones parlamentarias, las cuales son: financiera o presupuestaria; administrativa; de control; de dirección política; y, jurisdiccional. La función financiera se refiere a que el congreso está facultado para establecer contribuciones que tengan por objetivo el bienestar general. La función administrativa hace referencia a la facultad que tiene el congreso para llevar a cabo actos que creen circunstancias particulares, concretas, individuales y que ejecutan una ley, ejemplos de ello son: a propuesta del ejecutivo, la designación de magistrados; las autorizaciones para prestar servicios a gobiernos extranjeros; y la facultad para determinar la delimitación del territorio de los estados. La función de control refiere a que el Congreso de la Unión a través de diversos actos comprueba, inspecciona, registra y analiza la actividad que esta teniendo el gobierno, es decir efectúa control político basado en la soberanía popular, ejemplo de ello es la revisión de la Cuenta Pública. La función de dirección política se refiere a que el congreso participa en la determinación de los objetivos de la política nacional y selecciona los instrumentos para alcanzarla, ejemplo de ello es la facultad del congreso para expedir leyes de desarrollo social. Finalmente la función jurisdiccional tiene la facultad de realizar actos que diriman una controversia y/o declaren la existencia de un derecho o deber, ejemplo de ello es la potestad del presidente de la Mesa Directiva para declarar la renuncia de un diputado o senador cuando éste no se presente en los 30 días siguientes a la apertura del periodo ordinario, o falte 10 días sin causa justificada. (Pedroza, 1997)

1.4. 1 El proceso legislativo

Según Norberto Bobbio (1991:1271) es el fenómeno dinámico de la realidad social (caracterizado por una concatenación de hechos y de actos, no necesariamente disciplinada por el derecho) que se inicia con la demanda de la ley y termina con la decisión de la ley o con el rechazo de la demanda.

Para el autor la dialéctica entre sociedad civil y sociedad política y las relaciones entre los poderes del Estado no se dejan reducir con facilidad a esquemas jurídicos rígidos: las fuerzas políticas y sociales tienden a subordinar el respeto por el modelo normativo a la satisfacción de exigencias específicas y a la superación de coyunturas particulares.

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el poder legislativo se deposita en el Congreso General, que se divide en dos cámaras: Diputados y el Senado. Las cuales tienen como propósito fundamental el análisis, discusión y aprobación de las normas que constituyen el sistema jurídico de nuestro país.

El proceso legislativo federal se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y por los acuerdos parlamentarios. La constitución señala que el derecho de iniciar leyes y decretos compete: 1) al presidente de la República; 2) a los diputados y senadores; y 3) a las legislaturas de los estados.

El proceso legislativo ordinario en otros países por lo general consta de seis etapas, mientras que en México se compone de siete, las cuales son: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de vigencia.

1.4.2 Cámara de origen y revisora

La formación de leyes y decretos puede iniciarse indistintamente en cualquiera de las cámaras, con excepción de proyectos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Se habla de Cámara de origen para referirse a la que inicia el procedimiento legislativo y de Cámara revisora a la que recibe la propuesta que ya ha sido aprobada por la Cámara de origen.¹⁰

1.4.3 Presentación del asunto legislativo

Toda iniciativa presentada deberá ser turnada a comisiones por conducto de la Mesa Directiva para su análisis y posterior dictaminación.¹¹ Conviene recordar que el artículo 71 constitucional indica que la presentación de iniciativas esta delimitada al presidente de la República; a los diputados y senadores del Congreso de la Unión; y, a las legislaturas locales de los estados.

Ahora bien, para términos de ejemplificar el proceso legislativo, se habla aquí de iniciativas, sin embargo, los asuntos para legislar son más, y abarcan: proposiciones con punto de acuerdo; instrumentos internacionales (tratados internacionales); nombramientos de empleados mayores y de representación internacional (embajadores y cónsules); y, permisos para prestar servicios a otros gobiernos (empleos privados). El proceso legislativo para cada uno de estos asuntos es el mismo que se explica en este capítulo.

¹⁰ Este nombramiento no aplica cuando se trata de las facultades exclusivas de cada Cámara. Para la Cámara de Diputados son facultades exclusivas: 1) Expedir el bando solemne para dar a conocer al presidente electo de la República; 2) coordinar y evaluar el desempeño de la Auditoría ASF; 3) revisión de la cuenta pública; 4) aprobar el presupuesto de egresos de la federación; y 5) iniciar juicio político.

En el caso del Senado las facultades exclusivas son: 1) aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas, 2) ratificar los nombramientos del titular de la PGR, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles, jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; 3) autorizar la salida de tropas nacionales fuera del país; 4) consentir para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional; 5) nombrar gobernador provisional; 6) resolver sobre conflictos de límites territoriales; 7) erigirse en Jurado de Sentencia en juicio político.

¹¹ La dictaminación de un asunto legislativo puede ser en sentido positivo o negativo, en dependencia de los criterios técnicos y políticos aplicados por la (s) comisión (es).

1.4.4 Dictamen

La Comisión se encarga de elaborar el anteproyecto de dictamen para su presentación y en su caso aprobación. El dictamen debe contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

El dictamen de las comisiones deberán presentarse firmado por la mayoría de los legisladores que las componen; en caso de existir disenso de uno o más miembros se presentará voto particular por escrito, el cual deberá remitirse de manera conjunta con el dictamen.¹²

Una vez elaborado el dictamen se notifica al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara para que en uso de sus facultades legales programe su inclusión en el orden del día, para su presentación ante el Pleno.

1.4.5 Discusión

Los dictámenes son sujetos a dos lecturas. En la primera lectura se hace del conocimiento del Pleno la dictaminación del asunto, y los términos en los que está siendo presentado (a favor o en contra).

Durante la segunda lectura se desarrolla la discusión, votación y en su caso aprobación del dictamen.¹³

Todo proyecto de ley o decreto se discute primero en lo general, esto es, en su conjunto, y después, en lo particular, cada uno de sus artículos. La discusión se da

¹² En materia parlamentaria se denomina voto particular a la expresión formal que el legislador realiza sobre determinado asunto, con independencia de la opinión general, ya sea esta en sentido positivo o bien negativo. Es entonces, la emisión de razones, argumentos y puntos de vista que un parlamentario sostiene de manera personal y los cuales desea queden asentados.

¹³ En el manejo parlamentario del dictamen, existe la posibilidad de que el asunto no sea llevado a segunda lectura, y la discusión, votación y aprobación del dictamen se dé durante la primera lectura. Situación que suele ocurrir con asuntos que son de alta importancia para los legisladores.

alternativamente en contra y en pro, comenzando por el inscrito en contra. Los legisladores de la Comisión y los autores de la propuesta podrán hablar en más de dos ocasiones, mientras el resto sólo tendrá dos intervenciones. Asimismo, tienen derecho de intervención los legisladores para hechos o alusiones personales, por un tiempo límite de cinco minutos.

1.4.6 Votación

Terminada la lista de oradores el presidente preguntará mediante votación económica¹⁴ si el asunto se considera suficientemente discutido, si así se considera, se procederá a la votación, en caso contrario, continuará el debate, pero bastará que hable uno en pro y otro en contra para repetir la pregunta.

Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo en tal sentido, y si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos en particular. En caso de no ser aprobado, se preguntará, en votación económica, si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá, en efecto, para que lo reforme; mas si fuere negativa, se tendrá por desechado.

En cuanto a la discusión en lo particular, terminada esta, se preguntará si ha lugar la votación; en caso afirmativo se votará, y en caso negativo se devolverá el artículo a la Comisión. Aprobado un proyecto en la Cámara de origen, pasa para su revisión y discusión a la Cámara revisora, convirtiéndose en Minuta.¹⁵

¹⁴ Es importante resaltar los tipos de votación que existen en el ámbito parlamentario: votación económica; votación nominal; y, votación por cédula. La votación económica se realiza mediante el levantamiento de mano, a la pregunta de a favor o en contra. La votación nominal es aquella en la que se cuenta el voto individual de cada legislador, en ella se registra la intención de voto a favor o en contra. Finalmente la votación por cédula es aquella que se realiza mediante papeleta y deposita en urna para el conteo de las decisiones.

¹⁵ Para su envío la minuta debe ir firmada por el presidente y dos secretarios de la Mesa Directiva, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y antecedentes.

1.4.7 Cámara revisora

La Cámara revisora recibe la minuta del dictamen con proyecto de decreto y lleva a cabo el mismo procedimiento de estudio, dictamen, discusión y aprobación seguido por la Cámara de origen.

Si algún proyecto de ley o decreto fuera desechado en su totalidad por la Cámara revisora, volverá a la de origen con las observaciones hechas. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la Cámara de origen, volverá a la Cámara revisora, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobase por la misma mayoría, pasará al ejecutivo para su publicación, pero si lo rechazará, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Si un proyecto de ley o decreto se desecha en parte, modifica, o adiciona por la Cámara revisora, la discusión en la Cámara de origen será únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas fueran aprobadas por mayoría absoluta, se pasará todo el proyecto al ejecutivo. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueran reprobadas por mayoría de votos en la Cámara de origen, regresara el proyecto a la Cámara revisora.¹⁶

Si por mayoría absoluta de votos se desecha en segunda revisión, las adiciones o reformas al proyecto que hayan sido aprobadas por ambas Cámaras, se pasarán al Ejecutivo federal. Si la Cámara revisora insiste, por mayoría absoluta de votos, todo el proyecto podrá presentarse hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la 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.

¹⁶ Esta situación es conocida en el argot legislativo como “rebote” y explica en palabras sencillas que la iniciativa pasa de la cámara revisora a la de origen y viceversa, mientras no exista un acuerdo en torno a la iniciativa en ambas cámaras.

Resuelta la iniciativa por la Cámara revisora queda sancionada como ley o Decreto.¹⁷

1.4.8 Promulgación

El presidente de la República, al recibir el decreto aprobado por el Congreso cuenta con dos opciones: a) realizar observaciones al decreto aprobado, en cuyo caso lo remitirá a la Cámara de origen para su estudio, dentro de los diez días útiles, a no ser que corriendo ese término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido, o b) promulgarlo y entonces mandarlo publicar para que se observen y cumplan las disposiciones que contenga la ley.

Una vez revisado el marco teórico-conceptual del Estado y de los poderes de la Unión es necesario señalar los diversos problemas que afectan al congreso mexicano, tema que será objeto del capítulo segundo.

¹⁷ Una vez que se ha logrado convertir en Ley o decreto, se procede a la integración del expediente final con el documento legislativo acabado y original que firman los representantes de las Mesas Directivas de ambas Cámaras.

Capítulo 2. Los problemas del Congreso de la Unión que inciden el trabajo legislativo.

...errores de criterio, faltas de lealtad y aún de patriotismo es capaz la colectividad de hombres de buen criterio y patriotas cuando los alucina la omnipotencia de las facultades legislativas...

Emilio Rabasa.

La incapacidad para legislar en torno a algunos temas sustantivos de la agenda nacional muestra las limitaciones del Congreso de la Unión. La falta de acuerdos en temas prioritarios como el electoral, el judicial, los presupuestos de egresos como de ingresos entre otros, sacan a la luz un problema en el Congreso de la Unión, el cual, para algunos autores se constriñe a parálisis legislativa, producto de un gobierno dividido, para algunos otros, el problema radica en la organización interna del congreso, y para los menos se trata de la cultura política privativa del país. Sin embargo, tras revisar minuciosamente el tema entendí que el problema necesita de un diagnóstico que permita conocer los diversos factores que alteran el funcionamiento ideal del congreso, lo cual requiere de un esfuerzo que implica los conocimientos de aquellos que conforman y conformaron el congreso, de los investigadores sociales y porque no, de la estadística para medir e intentar encontrar modelos de funcionamiento.

Siguiendo esta línea de idea, durante la LIX Legislatura, el senador del PRD, Jesús Ortega, realizó un discurso en tribuna al presentar un punto de acuerdo en relación con las ausencias de los legisladores en las sesiones ordinarias. En él, reseña los males que aquejan a los legisladores. A continuación una fracción del discurso:

“En el transcurso de la anterior legislatura, se presentaron varias iniciativas de los grupos parlamentarios para modificar el reglamento de sesiones del Senado, como también para modificar la Ley Orgánica para garantizar un trabajo más efectivo desde el punto de vista legislativo y desde el punto de vista político... Una de las iniciativas, establece que toda iniciativa que se presente debe de dictaminarse en un periodo prudente, pertinente, y con ello terminar con la nociva práctica de la congeladora. En el Senado como la Cámara de Diputados, seguramente tendremos un récord mundial de presentación

de iniciativas con respecto a otros Congreso. Pero igualmente seremos muy deficientes en la elaboración de dictámenes y de la discusión de los mismos en el Pleno del Senado... Sé perfectamente que mayor eficiencia del Senado, no se va a lograr solamente con ampliar el periodo de las sesiones ordinarias. A esto se necesitan profundas e importantes modificaciones a nuestro sistema de trabajo, particularmente en el trabajo de las Comisiones... Pero si a una Ley Orgánica, ya superada por la realidad, y a un anacrónico Reglamento le agregamos ausencias de los legisladores en el Pleno y en las Comisiones, entonces me parece que no estamos cumpliendo plenamente con nuestra responsabilidad y con nuestro deber". (GPS, 23-09-2003)

El párrafo anterior pone en relieve la visión que tiene la ciudadanía hacia el congreso mexicano, ausentismo, poca efectividad, deficiencia en la construcción y elaboración en las reformas de ley. Características que describen la visión de la ciudadanía hacia el poder legislativo en nuestro país.

Hay que resaltar que dicha visión tiene su origen en la "dictadura perfecta"¹⁸ del priísmo, tiempo durante el cual el congreso no podría tener deficiencias porque su organización y relativa existencia se debía al presidente en turno. Con la apertura democrática los vicios y sus efectos perniciosos son más palpables.

En este tenor la identificación de los problemas que enfrenta el poder legislativo para consolidarse como un ente efectivo parece sencillo y sin embargo, ubicar estos componentes dentro de una realidad del quehacer legislativo es un trabajo arduo que requiere de paciencia y amplio conocimiento del engranaje legislativo.

Así, tras identificar y analizar los problemas que afectan al Congreso de la Unión planteo que estos se pueden agrupar en tres grandes rubros, a decir, institucionales, de práctica legislativa y de organización.

¹⁸ El término dictadura perfecta es acuñado por Mario Vargas Llosa en 1990 y hace alusión sistema político mexicano, en concreto al poder hegemónico que ejerció de forma ininterrumpida el Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante 71 años, roto en el año 2000 por el Partido Acción Nacional y su candidato Vicente Fox.

Las problemáticas institucionales son todas aquellas situaciones que alteran el funcionamiento del poder legislativo, desde la conformación política, intereses personales y políticos de los legisladores, hasta la conformación de grupos políticos al interior de las cámaras legislativas y las relaciones de poder con otras instituciones.

Las problemáticas de práctica legislativa son todas aquellas prácticas, formas, visiones e ideologías imperantes al interior del Congreso de la Unión capaces de corromper la práctica legislativa.

Finalmente Las problemáticas de organización se refieren a las estructuras que conforman las cámaras parlamentarias para su funcionamiento, desde la eficiencia o deficiencia de las normas internas y su aplicación hasta la agrupación interna para realizar los trabajos legislativos.

2.1. Problemáticas Institucionales

En este rubro Alberto Aziz Nassif (2006a) identifica dos elementos que afectan la vida institucional del poder legislativo:

2.1.1 Partidocracia. Representa la incapacidad de la clase política para construir acuerdos que ayuden a consolidar la democracia, y por supuesto, para fortalecer el desarrollo del país. Tenemos a un conjunto de actores políticos obsesionados primero con la sucesión presidencial, y luego por quedarse con la presidencia, sin importar los medios para conseguirlo. Actores que paralizaron cualquier posibilidad reformadora. Partidos que tienen dinero público, mucho dinero y televisión, así que no necesitan ni ciudadanos, ni hacer política.

2.1.2 Mediocracia. Es el complemento y pareja de la partidocracia, ambas se reproducen en una democracia, pero en la democracia, la justicia la imparten los jueces y los tribunales; en la mediocracia, son los medios los que absuelven y

condenan. En la democracia, la verdad surge de los hechos y el análisis, en la mediocracia, la verdad la tiene el que muestre más videos. En la justicia de la democracia, el acusado tiene derecho a un defensor y es inocente hasta que se pruebe lo contrario; en la mediocracia, la imagen es acusadora, prueba y verdugo, y la condena es irreparable e inapelable.

El mismo Alberto Aziz Nassif (2006a) identifica una tendencia a debilitar a las instituciones aderezado con el oportunismo político de partidos y gobiernos, que en conjunto provocan una degradación política. Para él, el esquema de oportunismo para “cachar votos” ha traído consigo el deterioro de plataformas ideológicas y con ello las diferencias entre partidos.

En otro momento de análisis Juan José Rodríguez Prats identifica como elementos de problemática institucional:

2.1.3 Problemáticas de gestoría. Es una distorsión del papel del representante popular que, ante su bajo desempeño como factor de control, se ha abocado a ser un intermediario oficioso entre los distintos sectores sociales y las autoridades de las tres órdenes de gobierno. Ante un Estado paternalista, con una estructura corporativa, diputados y senadores desempeñaron el papel de simples gestores. En virtud de sus compromisos políticos, la gestoría obviamente fue partidizada y, por lo tanto, pervertida. (Rodríguez, 2006: 297)

Se puede observar que la problemática de gestoría es mayormente evidente durante los tiempos de discusión del proyecto de ingresos y egresos de la federación, donde los legisladores suelen presentar puntos de acuerdo e iniciativas que tratan de favorecer la región por la cual fueron electos, el problema es la simpleza con la que se maneja el asunto. Propuestas para crear canchas de básquetbol es un ejemplo de las solicitudes presentadas y las negociaciones que suelen pretender los legisladores.

2.1.4 Personalización del congreso. Jorge Vannosi señala que es normal que los políticos tengan lealtades con personas, ideas o intereses. Sin embargo, advierte un serio peligro cuando se exagera una de estas lealtades en perjuicio de la visión general, y efectúa una distinción: cuando hay una hiperlealtad, hacia una sola idea o hacia un sólo hombre se debilita el sistema, se pierde genuina representatividad y entonces surgen las deformaciones que han llevado a decrecer la eficacia y autenticidad de los cuerpos representativos. Dicha situación puede llevar a una asamblea a ser el factor fundamental de descomposición en lugar de ser la institución democrática abocada a resolver conflictos. (Cit. por Rodríguez, 2006:298)

En este sentido, Antonio Gramsci identifica que los partidos nacen y se constituyen en organizaciones para dirigir situaciones en momentos históricamente vitales para sus clases; pero no siempre saben adaptarse a las nuevas tareas y a las nuevas épocas, no siempre saben adecuarse al ritmo de desarrollo del conjunto de relaciones de fuerza (y por ende de la posición relativa de sus clases) en un país determinado o en el campo internacional. Cuando se analizan estos desarrollos de los partidos, es preciso distinguir al grupo social, la masa de los partidos, la burocracia y el estado mayor de los partidos. (Rodríguez, 2006)

Cabe destacar que Rodríguez Prats identifica que el congreso mexicano está profundamente partidizado. Para él la disciplina partidista se ha impuesto sobre la razón y sobre la ética. Existe la actitud expresa por obstaculizar al gobierno que no emana de las filas del PRI. Estas prácticas han sido denominadas filibusterismo, término que tiene su origen en los filibusteros, piratas holandeses y franceses del s. XVII. Según el diccionario Merriam Webster, la expresión es usada para describir “tácticas dilatorias extremas en un intento de retrasar o prevenir acciones específicas en una asamblea legislativa”.

En el congreso mexicano, la partidización se ha manifestado con toda su fuerza. Se dan casos en que algunos legisladores, en lo individual, reconocen la necesidad de una reforma, pero ceden a la disciplina partidista. (Rodríguez, 2006)

2.1.5 Ideologización del congreso mexicano. Ocurre cuando cada iniciativa que se presenta, cada idea que se expone, genera la tendencia a ser etiquetada conforme a moldes ideológicos. (Rodríguez, 2006:301)

En este sentido, el ejemplo más claro es la última discusión entorno al petróleo y la mal llamada reforma energética, donde la discusión se centró en la pertenencia de los hidrocarburos a la nación y por ende al pueblo de México, sin lograr llegar a acuerdos en torno a la viabilidad o no de una política pública concreta. A pesar de que los legisladores coincidieron en la necesidad de una reforma la ideología imperante imposibilitó acuerdos que fortalecieran el esquema actual de PEMEX.

2.1.6 Los representantes del congreso. David Rodríguez (2004) identifica alrededor de setenta familias que se han apoderado de las curules legislativas: los Vicencio, Ling Altamirano, Gómez Mont, Corona del Rosal, Echeverría, Madrazo, Lugo, Sansores, Figueroa, Calderón, entre otros, quienes conforman el grupo de legisladores y ex legisladores que han permanecido en este órgano de representación popular por más de treinta años.

Asimismo este autor relaciona las características de los legisladores por partido político, así en el caso del PRI, las prerrogativas para ocupar los espacios legislativos fueron principalmente caciques y líderes obreros —los llamados “dinosaurios”—, personajes que fungían como mediadores entre las autoridades locales y el poder central, para conseguir, así, lugares para amigos y familiares en sus tierras natales.

En el caso del PAN existen diversas familias que han acaparado espacios políticos legislativos, pero con la particularidad de que lo han hecho partir de 1946 y las

canonjías se reparten bajo los criterios de origen, religión y herencia. A diferencia de los caciques que definían esto por la parentela, los panistas lo hacían en función de la estirpe. Las familias tradicionales afines a Acción Nacional no sólo heredaban el capital económico, sino el capital político.

En el caso del PRD los beneficiados presentan un rasgo común: los saltos que han dado de diferentes partidos de la izquierda mexicana como el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Mexicano Socialista (PMS), el Partido Popular Socialista (PPS), y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), o de movimientos populares como Unión Nueva Tenochtitlán hasta el PRD. Este hecho lleva a uno de los problemas principales: la crisis de representatividad tanto del Congreso de la Unión como de los partidos políticos.

Por otra parte, el mismo David Rodríguez argumenta que durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, entraron al Congreso de la Unión individuos representantes de los grandes intereses económicos del país, “los clanes del dinero”, De esta manera, la representación en el Congreso federal proviene de personas pertenecientes a las cámaras industriales y empresariales, colocadas en posiciones estratégicas dentro de las comisiones que mejor representen sus intereses.

2.1.7 Reelección legislativa. Abel Rivera (2004) menciona que la no reelección legislativa consecutiva es el talón de Aquiles de la legislatura mexicana. Varias limitaciones de una legislatura se derivan del hecho de que los legisladores no tienen permitido, por ley, ser elegidos para la legislatura inmediata siguiente. En consecuencia, los miembros de las comisiones sólo pueden trabajar durante el periodo de la legislatura. Esta membresía temporal no crea los incentivos para desarrollar una carrera legislativa y construir una experiencia profesional especializada en los temas de cada comisión.

Por otra parte, el mismo autor describe que el hecho de que las Cámaras sean reconstruidas de cero al inicio de cada legislatura, con políticos sin experiencia, garantiza que la falta de profesionalidad y la improvisación dominen el sistema de comisiones. La rotación completa de los miembros interrumpe las actividades de las comisiones, truncando toda posibilidad de continuidad institucional. La renovación total de la Cámara no permite que las comisiones se conviertan en centros de conocimiento especializado a largo plazo.

Finalmente menciona que en la práctica, pocas secretarías de Estado tienen una relación paralela y directa con las comisiones legislativas. En general, las secretarías de Estado están relacionadas con más de una comisión y, por tanto, es muy probable que las funciones de las comisiones coincidan. La supervisión y el escrutinio de las políticas públicas de cada secretaría son responsabilidad de varias comisiones. En pocas palabras, la especialización del sistema de comisiones está fragmentada, lo cual impide que tengan una relación paralela con la estructura de las secretarías de Estado, si bien todas las comisiones aún tienen sus principales conexiones con secretarías específicas.

Finalmente, para Luisa Béjar (2003) los inconvenientes de prohibir la reelección legislativa en el funcionamiento del congreso son el entorpecimiento de la carrera parlamentaria, la conformación de un espíritu de cuerpo, la limitación de la eficiencia, la productividad y la continuidad de los trabajos legislativos, y el alejamiento de los representantes de sus electores por su obligación a sujetarse a los dictados del partido.

2.1.8 Gobierno dividido. Benito Nacif (2003) señala que a diferencia de lo ocurrido en otros países de América Latina, la transición a la democracia en México no supuso el colapso del viejo régimen autoritario. La democratización fue resultado de sucesivas reformas liberalizadoras que incrementaron la competitividad electoral y dispersaron el poder político. Sin embargo, como

consecuencia de la ruta seguida en la transición, las instituciones que regulan la democracia mexicana provienen del periodo autoritario anterior.

En este sentido Gabino Solano (2006) menciona que desde el arribo de México a la llamada normalidad latinoamericana¹⁹, ha existido el peligro de caer en parálisis legislativa, aunque dicha parálisis ha sido una amenaza ambigua. La amenaza finalmente ha sido rechazada porque el nivel de cooperación entre la oposición, el presidente y su partido ha permanecido en niveles relativamente aceptables, manteniéndose en ocasiones en los temas mínimos necesarios para su funcionamiento.

Cabe mencionar que el diseño constitucional otorga poderes equilibrados al ejecutivo y el legislativo, ya que tanto el presidente como los legisladores tiene la facultad de iniciar leyes, pero no para decidir por sí solos su aprobación²⁰.

Por su parte Juan Linz menciona que en un gobierno dividido los partidos de oposición enfrentan una notoria ausencia de incentivos para cooperar con el partido del presidente en el ámbito del poder legislativo, por dos razones. En primer lugar, si ellos cooperan y el resultado de dicha cooperación es exitoso (en términos de crecimiento económico, tasas de desempleo, control inflacionario, etc.), los beneficios político-electorales del éxito tienden a ser capitalizados por el presidente y su partido. En segundo lugar, y en el caso de que la cooperación fracase, todos los miembros de la coalición comparten los costos políticos con el presidente y su partido, y solamente aquellos partidos de oposición que no participaron en dicha coalición son favorecidos electoralmente por el fracaso de la coalición gobernante. Por lo tanto, si de una coalición exitosa no procede ninguna

¹⁹ La normalidad latinoamericana implica que en los sistemas presidenciales de América latina el multipartidismo de manera regular produce gobiernos sin mayoría en el congreso, situación que sitúan los críticos del presidencialismo con problemas de gobernabilidad e inestabilidad política en la región, llevando consigo el riesgo de parálisis gubernamental.

²⁰ La balanza de poderes se encuentra en proceso legislativo, cuando el presidente propone el Congreso puede enmendar la iniciativa y aprobarla en sus términos, a su vez el presidente puede vetar la iniciativa aprobada. Cuando el congreso propone el legislativo puede vetar el cambio de legislación si su partido cuenta con más de una tercera parte en alguna de sus cámaras.

ganancia en términos electorales y un fracaso sólo produce costos, lo racional es oponerse al presidente en lugar de cooperar con él. La parálisis institucional será entonces el resultado final siempre que el partido del presidente no cuente con una mayoría parlamentaria. (Lujambio, 2001)

Gabriel Negretto (2002) dice que el gobierno dividido puede definirse como aquella situación en la que el partido del presidente en ejercicio carece de control sobre una mayoría legislativa, sea en la única cámara o en una de las dos cámaras de una legislatura bicameral. El gobierno dividido refiere por tanto a una distribución de fuerzas políticas tal que las distintas ramas de poder se hallan no sólo separadas en cuanto a las funciones que desempeñan, sino en cuanto a los intereses políticos que representan y los propósitos que cada una persigue.

Finalmente, Negretto indica que no existe acuerdo en cuanto a las consecuencias del gobierno dividido. En principio, un régimen presidencial de gobierno dividido, al representar intereses partidarios diversos en ramas separadas de poder, podría hacer más efectivo un sistema de controles mutuos y permitir la adopción de decisiones colectivas consensuales. Sin embargo, señala, existe una larga serie de trabajos, especialmente sobre regímenes presidenciales latinoamericanos, según los cuales la ausencia de gobierno unificado resulta en un conjunto de males que afectan seriamente el funcionamiento y la calidad de un régimen democrático. Algunos de estos males son los conflictos permanentes entre ramas de poder, el unilateralismo, los costos de tiempo y recursos para producir cambios legislativos, y, finalmente, la parálisis decisoria.

En este sentido, el mismo autor, señala que las críticas que se han dirigido hacia el régimen presidencial de gobierno dividido aluden normalmente a las dilaciones, el dispendio de recursos y eventualmente la parálisis legislativa a que éste puede conducir. De acuerdo al argumento, toda vez que actores con intereses divergentes controlan instituciones separadas, se elevan notablemente los costos de negociación, tanto para adoptar decisiones en general como para producir

cambios legislativos en particular. Los costos de negociación son altos en primer lugar en materia de tiempo, porque ante la necesidad de obtener un acuerdo para producir decisiones la negativa de un actor, sea este el presidente o una segunda cámara, permite al mismo imponer retrasos y suspender negociaciones con el fin de forzar a los otros a aceptar sus propuestas o a hacer concesiones. Como en un “juego del gallina”, cada actor busca doblegar al otro mostrándose más paciente y menos preocupado por el fracaso de un acuerdo.

2.1.9 Parálisis legislativa. La parálisis legislativa se entiende como “la no creación de leyes por falta de acuerdos entre poderes”. (Schiavon, 2002)

Es el resultado del fracaso total del acuerdo. La situación es particularmente peligrosa cuando un cambio de política es necesario o deseable para resolver una situación crítica pero los distintos actores se hallan divididos por diferencias irresolubles en cuanto a la dirección y el contenido del cambio. La parálisis ha sido asociada tanto a la posible inestabilidad política de un régimen democrático, como a su degradación, cuando la única forma de resolver la misma es a través de decisiones unilaterales, y en ocasión extra-constitucionales, tanto por parte del ejecutivo como de la legislatura. Más aún, algunos autores han argumentado por vía de hipótesis (sin una comprobación empírica que la corrobore en forma precisa) que dados los términos fijos de los mandatos en un régimen presidencial, y la imposibilidad de resolver el *impasse* mediante el llamado a nuevas elecciones, una situación de parálisis en circunstancias críticas podría operar como factor causal que lleve a un cambio de régimen por vías extra-legales. (Negretto, 2002)

Para el ámbito gubernamental, la parálisis legislativa se entiende como “la ausencia de resultados o productividad en el trabajo legislativo, generalmente referida a la imposibilidad para dictaminar las iniciativas de ley o decreto que se presentan ante el congreso, situación que se atribuye a la existencia de un congreso dividido que, al carecer de acuerdos entre los grupos en él

representados, impide que se logre la conformación de las mayorías que se requieren para aprobar los asuntos que se someten a su consideración". (SIL)

2.2 Problemática de organización.

2.2.1 Número de comisiones ordinarias y especiales desmesurado. El número de comisiones ordinarias en las cámaras legislativas es muy alto. En la LX legislatura existen en el Senado 56 comisiones ordinarias, 2 comités y 4 comisiones especiales, en contraparte en la cámara de Diputados existen 47 comisiones ordinarias, 21 comisiones especiales y 8 comités.

Cabe decir que esta situación no es novedosa ya que en la LVII legislatura existían en el Senado 62 comisiones ordinarias y 2 especiales, mientras que en la Cámara de Diputados existieron 42 ordinarias, 24 especiales, 8 de investigación y 3 comités.

En la LVIII legislatura las comisiones ordinarias disminuyeron su número para quedar en 48 comisiones ordinarias, 7 especiales y 1 comité. En la cámara de Diputados fueron 41 comisiones ordinarias, 13 comisiones especiales, 2 de investigación y 5 comités.

Finalmente en la LIX legislatura el Senado de la República creó 48 comisiones ordinarias, 19 especiales y un comité. La cámara de Diputados por su parte aumentó a 45 comisiones ordinarias, 34 especiales, 8 de investigación y 9 comités. (SIL)

Al existir un número tan alto de comisiones y comités los legisladores tienen que estar necesariamente adscritos a varias de ellas simultáneamente, lo que evita la concentración en todas al mismo tiempo. Demasiados asuntos por atender y por ende escasos resultados.

La existencia de tantas comisiones obliga al ausentismo tanto en sesión ordinaria como de comisiones. Es común observar que durante el tiempo destinado a la sesión ordinaria los legisladores estén reunidos en alguna comisión ordinaria, buscando el consenso para el dictamen de alguna iniciativa o punto de acuerdo.

Es importante resaltar que en teoría un número tan alto de comisiones ordinarias proporcionaría un margen mayor de confiabilidad en el estudio de iniciativas de reforma que se presentan ante pleno, dado el carácter de especialización obtenidas en cada una de las comisiones. La realidad nos deja entrever que dicha situación ocurre por factores tan diversos que van desde el perfil y currículum del legislador, pasando por el alto índice de inasistencia a comisiones y finalizando con las prácticas legislativas como el “*fast track*”.²¹

Por otra parte las comisiones especiales son aquellas que utilizan los legisladores cuando ocurre un caso que no siendo de la práctica común de legislar, además de la magnitud e importancia del mismo son investigados por los congresistas. Así por ejemplo, la investigación para esclarecer el asesinato del entonces candidato a la presidencia de la República Luis Donaldo Colosio, o el manejo de recursos extraordinarios como lo son el Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN) llegan a convertirse en objeto de interés del poder legislativo, lo cual desemboca en la creación de las comisiones especiales.

La existencia de estas comisiones especiales sirven para la investigación y participación política de los legisladores, sin embargo los resultados que arrojan son nulos comparado con la cantidad de recursos económicos y humanos que se derrocha en ellas.

²¹ Se habla de *fast track* cuando una iniciativa o minuta es dictaminada en tiempos muy cortos, en ocasiones sin que pase a estudio en comisiones. Es decir la reforma de ley es votada por el pleno prácticamente con desconocimiento total por parte del legislador en lo que está votando. Sin duda este fenómeno se suscita gracias a la llamada disciplina partidista, de la cual detallaré más adelante.

En este sentido Abel Rivera (2004) destaca que hay dos razones políticas para explicar el alto número de comisiones, ambas se basan en la idea de que los políticos consideran a las comisiones como prebendas para distribuir y, por ello, mientras más comisiones existan, los políticos en las Cámaras tendrán mayores probabilidades de formar parte de una comisión. Entonces la presión de los legisladores por aumentar el tamaño y número de comisiones se canalizó en dos niveles: negociaciones interpartidarias y negociaciones intrapartidarias. Es decir, los legisladores aumentan su participación en un primer término al interior de sus partidos, para posteriormente utilizar su posición al interior de las comisiones como factor de negociación con los otros partidos representados en el congreso.

2.2.2 Ausencia de legisladores. En este rubro se identifican dos apartados de la vida legislativa; por un lado las constantes faltas a las sesiones ordinarias en las cámaras legislativas, y por otro, las ausencias en las juntas de comisiones.

Es posible identificar que el ausentismo de los legisladores en las sesiones ordinarias es un fenómeno permanente, aún a pesar de los diferentes esfuerzos realizados al interior del congreso para combatirlo, sin embargo, dichos esfuerzos se convierten en letra muerta debido a la visión impuesta en este rubro, se castiga la falta al recinto, no así la ausencia física durante las sesiones ordinarias.

El proceso de la ausencia, que no se convierte necesariamente en una falta, ocurre de la siguiente manera. El legislador firma asistencia durante la mañana, posteriormente y aduciendo presencia en sesión de comisión, o en una junta o estar asignado a una comisión especial, todos ellos son fuente para que los legisladores se ausenten de sus funciones legislativas primarias, por ello es común observar que las sesiones legislativas comienzan incompletas.

Hay que resaltar la existencia de otra variable donde se ubica la ausencia de los legisladores; durante el desarrollo de la sesión los legisladores salen de la misma para atender otros asuntos, este “entre y sale” es visible en las votaciones

nominales, que varían de una a otra aunque el tiempo transcurrido entre ellas es menor a 5 minutos.

Con respecto a las ausencias en las sesiones de comisiones, sean tal vez estas las más costosas, dado que interfieren directamente con el trabajo legislativo. Al no existir un reglamento que obligue al legislador a presentarse a las reuniones, el índice de ausencia es muy alto. A pesar de que no es posible establecer con criterios estadísticos el ausentismo en estas actividades es visible por las innumerables ocasiones en que las juntas de trabajo no pueden efectuarse debido a este fenómeno.

2.2.3 Organización técnica y administrativa. Las cámaras legislativas cuentan con diversas dependencias que sirven para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas, las cuales son: 1) Secretaría General de Servicios Parlamentarios, la cual tiene por objeto asistir a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del pleno; recibe documentos oficiales y particulares dirigidos a la Cámara; asiste a los secretarios en la recepción de las votaciones; auxilia al presidente de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) en la elaboración del programa legislativo a desarrollar durante el periodo de sesiones; y desahoga las consultas de carácter técnico jurídico; 2) la Secretaría General de Servicios Administrativos, la cual tiene como función encabezar y dirigir la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, proporcionar los servicios generales, informáticos, médicos, de resguardo parlamentario, de apoyo jurídico administrativo y, coordinar las actividades de atención a legisladores y de organización de reuniones de trabajo legislativo; 3) la Tesorería de la Cámara, la cual se encarga de administrar los recursos financieros institucionales; 4) la Coordinación de Comunicación Social, la cual se encarga de difundir información oficial sobre las actividades legislativas; 5) el Instituto de Investigaciones Legislativas, la cual desarrolla investigación y análisis en el campo de las ciencias sociales, políticas, económicas y, en general, de los temas relacionados con las facultades institucionales de las Cámaras; 6) la Contraloría Interna, que tiene a su

cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de las cámaras, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios, hay que destacar que su titular es designado por mayoría de los senadores presentes en el Pleno a propuesta de la JUCOPO.²² (GPS)

Incluyo la organización técnica y administrativa porque a partir de ella se identifican algunos criterios que han generado descontento en la ciudadanía y medios de comunicación, las auditorías internas y el acceso a la información pública.

En la administración pública federal cuando fue introducido el acceso a la información pública se criticó fuertemente que en cuestiones de recursos las auditorías fueran realizadas por dependencias del mismo ejecutivo, le restaban credibilidad a las mismas, por ello la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es la encargada de llevar a cabo tales investigaciones. En el caso concreto del Poder Legislativo son ellos mismos quienes se auditan y evalúan, la Contraloría Interna es manejada por personal elegido por la JUCOPO, al existir esta práctica administrativa se convierten en juez y parte.

2.2.4 Opacidad en el manejo de recursos. Otra de las grandes dificultades que hay por superar en el congreso mexicano es la opacidad con que se manejan los recursos. A pesar de la existencia de diferentes espacios informativos, estos no son del todo nítidos y detallados.

En este sentido fue publicada una nota que señala una de las recomendaciones enviadas por la ASF a la Cámara de Senadores, la cual alude al manejo discrecional de los recursos, y considera necesario, en cumplimiento a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, transparentar la justificación y comprobación de ejercicio de los recursos entregados mediante la partida 3827,

²² Los fundamentos de organización de las cámaras se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

que refiere a las asignaciones a grupos parlamentarios. Recomendación emitida ante la falta de evidencia documental que demuestre el uso, destino y justificación de los recursos, por lo cual no es posible vincular el uso de los mismos con la actividad legislativa. (DM, 2-05-2008)

Entonces, ocurre que la comprobación de gastos se realiza a través de recibos firmados por cada coordinador parlamentario, el cual es recabado por la Tesorería, y a su vez la Contraloría interna revisa los gastos con la periodicidad que marquen los lineamientos. Sin embargo, esta medida no prevé el acceso de la entidad de fiscalización a la documentación justificativa y comprobatoria del gasto en poder de los grupos parlamentarios, así como a los informes de resultados de las revisiones efectuadas por la Contraloría interna.

2.2.5 Servicio civil de carrera. De la organización interna de las Cámaras legislativas podemos destacar la existencia del servicio civil de carrera, sin embargo, el servicio civil comprende solamente áreas que son sustantivas en el funcionamiento administrativo de las mismas.

De esta manera se deja la contratación por la vía de libre designación a los asesores de los legisladores, un área altamente susceptible, que debe exigir de experiencia y perfiles determinados por un órgano independiente.

La existencia del servicio civil de carrera en las áreas de asesorías tendería a desarrollar un sistema de asesoría con experiencia y calidad, que podría funcionar mejor que el actual sistema de contratación por amiguismo, el cual no asegura la contratación por perfil ni experiencia.

2.2.6 Tamaño del congreso. El tamaño del congreso ha sido puesto entredicho en varias ocasiones 500 diputados y 128 senadores conforman a uno de los congresos más numerosos del mundo. A pesar de ello existen autores que defienden la cantidad de legisladores, uno de ellos es Diego Valadez quien escribe

que el número de integrantes que conforma al Congreso de la Unión no es lo que impide la toma de acuerdos; para él, el mayor número posible de legisladores contribuye a que los partidos cuenten con opciones para acomodar sus diferentes corrientes. Entre más estrecho sea el margen para esa distribución, más se acentuará el verticalismo en el interior de los partidos. Un sistema representativo bien diseñado implica la presencia de partidos que auspicien el pluralismo, incluso en su ámbito interno. (EU, 11-10-2007)

Sin embargo, a pesar del pluralismo conseguido con la conformación actual se pone en entredicho la capacidad de negociar frente al número de legisladores. Aunado a ello las erogaciones en salarios, prestaciones y gastos legislativos diversos (como son viáticos, pago de asesores, comidas, entre otros) son demasiados altos. En un reportaje se recabaron los siguientes datos: Diputados, cada uno de ellos recibe una dieta mensual de 76 mil pesos, más 44 mil para asistencia legislativa y 27 mil para atención ciudadana, lo que da un monto de 147 mil pesos, además de otros ingresos. Mientras que un senador recibe 125 mil pesos de dieta mensual y tiene prestaciones, como una gratificación de 40 días de dieta, seguro de vida y de gastos médicos mayores. Estos pagos los colocan en un nivel similar al de los parlamentos mejor pagados de la Unión Europea y por arriba de los latinoamericanos. Por ejemplo, los diputados alemanes reciben una dieta que mensual que asciende a siete mil euros (aproximadamente cien mil pesos), mientras que los legisladores españoles reciben el equivalente a 44 mil pesos. En Canadá el ingreso de los miembros de su parlamento es de aproximadamente 127 mil pesos mensuales; en Brasil de 124 mil; en Chile y Colombia, de alrededor 80 mil pesos, y en Argentina, de 31 mil pesos mexicanos. (EF, 31-07- 2007)

2.2.7 Legisladores por representación. Los legisladores por representación fueron creados originalmente para lograr pluralidad al interior del Congreso de la Unión, su función fue dar espacio a los partidos pequeños y lograr un contrapeso al partido hegemónico. Sin embargo, con el proceso democrático suscitado en los

últimos años, en México esta figura se volvió anacrónico y al mismo tiempo un problema.

Los legisladores de representación proporcional no son electos por el voto directo, por lo cual no tienen ninguna responsabilidad directa hacia los electores; su elección se debe única y exclusivamente a las designaciones realizadas al interior de los partidos políticos, por lo tanto, sus lealtades directas se encuentran dirigidas al partido y no hacia la sociedad.

Por otra parte los diputados y senadores plurinominales permiten a las familias que tienen el control de los partidos, tener el monopolio de las nominaciones, por lo que al llegar la contienda electoral se postulan entre ellos mismos (la llamada oligarquía partidista). Se desprende entonces que los legisladores de representación figuran como premios de consolación, como pagos políticos. Queda claro que la función original de la representación ha sido rebasada.

2.3 Problemáticas de práctica legislativa.

Juan José Rodríguez Prats diputado por la LX legislatura, ha identificado los siguientes puntos como parte de la problemática que enfrenta el Congreso de la Unión al momento de realizar la práctica parlamentaria:

2.3.1 Imprecisión en fines y objetivos. Ante la ausencia de una línea que señale las tareas a un grupo hegemónico ya inexistente, el congreso no sabe organizarse por carecer de un plan general que señale prioridades. Sus juntas de coordinación política han sido escenario de regateos y de luchas por espacio de poder, más no órganos que diseñen una estrategia entorno a fines específicos. (Rodríguez, 2006:305)

En este sentido, aunque existe una agenda legislativa que se crea al inicio de cada legislatura (la agenda legislativa es donde se establecen los temas prioridad

a cubrir durante la legislatura) esta no coincide en la práctica con la agenda legislativa particular de cada partido político. Pero aún más importante, durante las últimas legislaturas el campo de negociación se constriñe a negociaciones políticas poco claras y guiadas al intercambio, sean electorales o de espacio de poder.

2.3.2 Lenguaje distorsionado. Es indispensable conformar un discurso político que comunique, palabras que sean puente y obedezcan a un ejercicio de concordia. Se requiere de una actitud conciliadora. El lenguaje distorsionado es una forma de corrupción. Un parlamento trabaja con la palabra; está obligado a respetarla, no tan sólo cumpliendo lo que se promete, sino utilizándola adecuadamente y con todo rigor. (Rodríguez, 2006:306)

Por su parte Alberto Aziz Nassif (2006) identifica que en el discurso legislativo no se toca con la realidad, los acontecimientos estrujan y escandalizan, las acciones se hacen sin planes establecidos, domina plenamente la coyuntura.

Como ejemplo, se ha vuelto normalidad que los partidos políticos asuman una postura determinada ante los medios, sea este de rechazo o aceptación, y posteriormente suelen fijar su voto guiado en la negociaciones realizadas por su dirigencia política.

2.3.3 Confrontación estéril. Los legisladores mexicanos dan la impresión de “quemar su pólvora en infiernillos” con debates desgastantes que no conducen a nada. México ha optado por una democracia consensual denominada por Arend Lijphart “de negociación”, y caracterizada por la inclusión, el pacto y el compromiso. Sin embargo, está demostrado que congresos con dos o más fracciones enfrentan dificultades para alcanzar acuerdos. (Rodríguez, 2006:307)

De hecho esta situación es la que más ha sonado en los últimos años entorno al Congreso de la Unión, donde las eternas discusiones ideológicas y partidistas se

han estancado para negar el paso a concretar negociaciones que se traduzcan en mejores leyes. Un ejemplo perfecto de ello es la pretendida reforma energética, o el tema electoral, que tal parece es el tema preferido de los legisladores.

2.3. 4 Exacerbación de lo electoral. El tema electoral ha sido sobredimensionado en la larga transición hacia la democracia, a tal grado que, a pesar de aprobarse reformas cada sexenio, sigue siendo una asignatura pendiente. Derivado de inercias del pasado, el capítulo electoral continúa siendo el más discutido y en el que más propuestas se presentan.²³ (Rodríguez, 2006:308)

La problemática se ejemplifica con las siguientes cifras: desde la aparición de gobierno dividido hasta el segundo año de la LX legislatura se han propuesto 586 iniciativas de reforma con carácter electoral. De ellas, es durante la LIX legislatura cuando se da una mayor incidencia en los cambios propuestos a la ley electoral con 235 iniciativas propuestas. Durante la LX legislatura hasta el segundo año de la misma se han propuesto 135 iniciativas. Es decir, los cambios propuestos en la legislación electoral vigente no cesan, y se ha pasado de un estado de perfeccionamiento de la misma a un estado de permanente cambio.

2.3.5 Escaso nivel académico. Las cámaras del Congreso de la Unión tienen un bajo nivel escolar. Esto corresponde a viejos lastres en su conformación corporativa y a su mismo tamaño. En este sentido Manuel Alcántara, politólogo español, expresó en el Primer Coloquio Internacional de Institutos Legislativos y Letrados Parlamentarios, celebrado en Toluca, estado de México, en 2002: Comparados con los de otros países latinoamericanos, los diputados mexicanos son mediocres. En términos de comparación con otros países de América Latina, la formación de los diputados en México es inferior a la de otros países, desde el propio currículum académico. (Rodríguez, 2006:308)

²³ Al tema electoral habría que ponderar que para esta legislatura se le suma el tema salud. En apariencia la bandera de los legisladores ha dejado de ser los pobres para inscribirse al tema de la seguridad en salud.

Esto lo podemos confirmar con los siguientes datos: 142 diputados y senadores de la LX legislatura no cuentan con estudios de nivel licenciatura; es decir, uno de cada cinco; incluso hay quienes ni siquiera terminaron la educación básica. (EU, 9-04-2007)

Según información proporcionada por los partidos, los servicios parlamentarios de ambas Cámaras y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en la Cámara de Diputados 124 legisladores reportan no haber obtenido un título universitario, y en el Senado 18 son los que no tienen este documento.

Los senadores tienen formación académica a partir del bachillerato incompleto, en el caso de los diputados, 13 se quedaron en primaria o secundaria, de los cuales seis pertenecen al grupo parlamentario del PRD, cinco al PRI y dos son del PAN.

2.3.6 Relajamiento de la disciplina. Existe indisciplina en la vida interna de cada fracción parlamentaria y en cada Cámara en su conjunto. En este sentido Sartota señala que la democracia parlamentaria no puede funcionar –en cualquiera de sus muchas variedades- a menos que existan partidos adaptados al parlamentarismo, es decir, partidos que han sido socializados (por los fracasos, una larga existencia e incentivos apropiados) para ser organismos cohesivos y/o disciplinados. (Rodríguez, 2006:309)

El relajamiento de la disciplina partidaria es evidente en el número de legisladores que suelen cambiar de partido político. Aunque estos cambios no son relevantes en las cifras totales. Normalmente los legisladores cambian de grupo parlamentario por dos razones: 1) para otorgarle el *status* de grupo parlamentario a un partido político; y 2) cuando existe una ruptura entre el legislador y su partido ya sea por razones de interés político o ideológico. Más adelante abordaremos el tema con mayor profundidad.

2.3.7 Conflicto por la paternidad de las iniciativas. Existe una actitud muy arraigada que refleja la conducta del poder legislativo: impulsar iniciativas de la propia bancada, aunque no se esté convencido de sus contenidos, y combatir o intentar apropiarse de las iniciativas de las bancadas contrarias.

Es una normalidad que los legisladores no conozcan los contenidos de las iniciativas que van a aprobar o a desechar, de hecho, se ha convertido en nota y tal vez en mofa diaria, las entrevistas donde se pone en evidencia el desconocimiento del legislador en los temas que son de su competencia. (Rodríguez, 2006:309)

Por otra parte, es común que cuando un tema es boga, existan iniciativas y puntos de acuerdo que a pesar de ser propuestas por legisladores de grupos políticos diferentes son prácticamente iguales.

2.3.8 Confusión de las funciones del congreso. Existe en el congreso mexicano un discurso que no comunica. Tiene más creencias que ideas. El legislador privilegia la presentación de iniciativas, a sabiendas que de iniciativas está empedrado el camino hacia la falta de eficiencia y eficacia del congreso. (Rodríguez, 2006)

En este punto resulta inquietante comprobar que los legisladores en ocasiones no tienen claro cuales son sus funciones ni sus alcances. Aparentemente, el legislador encuentra no sólo en la presentación de iniciativas, sino también en las proposiciones con punto de acuerdo, un desahogo al culto a la personalidad, sin tomar en cuenta que las más de las veces el asunto no es competencia legislativa. En apariencia, en este momento todos los temas, todos los eventos son competencia legislativa.

Así por ejemplo, el caso más reciente de injerencia legislativa en un caso fuera de su esfera de competencia se da con el Distrito Federal. Hubo una proposición con

punto de acuerdo emitido por el PRI para citar a comparecencia al secretario de Finanzas del DF. Al final y tras una larga discusión en torno a la competencia de la Cámara de Diputados con el DF se acordó citarlo a una plática informal. El punto es que los legisladores no tenían claro cual es su esfera de competencia.

Capítulo 3. Evolución del trabajo legislativo desde la LVII a la LIX legislatura

*Incluso el pasado puede modificarse; los historiadores no paran de demostrarlo...
Jean Paul Sartre*

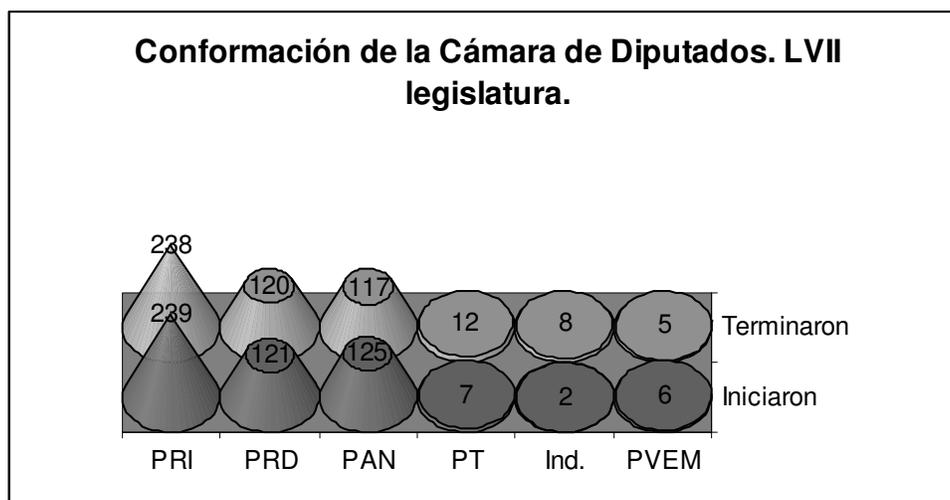
3.1 Numeralia de la LVII legislatura

La LVII Legislatura comenzó el primero de septiembre de 1997 y culminó el 31 de agosto del año 2000. Durante la legislatura se configura por vez primera el fenómeno de congreso dividido en México. En ese momento el presidente en funciones es Ernesto Zedillo Ponce de León, quien habría sorteado con dificultades el entorno político y económico con el que llega a la presidencia. Su candidatura, tras el asesinato de Luis Donaldo Colosio, y el llamado “error de diciembre” trae como consecuencia una de las crisis más profundas del siglo pasado, envuelto en la devaluación de la moneda y la cartera vencida que dio nacimiento al Fobaproa, aunado al descontento social, dieron origen a un sexenio con transformaciones políticas de suma importancia.

En este ámbito el Congreso de la Unión se encontró conformado por una variedad de partidos políticos, pero además de ello, con tres partidos políticos que obtienen una fuerza inusitada al interior del mismo. En la historia reciente de nuestro país no se había visto un Congreso de la Unión sin mayoría absoluta priísta. Sin embargo ello ocurrió solamente en la Cámara de Diputados porque el Senado siguió manteniendo mayoría tricolor.

Durante la LVII Legislatura el Partido Revolucionario Institucional (PRI) llegó con mayoría legislativa a la Cámara de Diputados al tener 238 representantes (véase gráfica 1) lo que significa el 48% del total de escaños, cifra insuficiente para, por sí solos, conformar mayoría de dos terceras partes en el caso de las reformas constitucionales, o mayoría simple para las reformas a leyes secundarias. Esta condición se lograría únicamente al hacer coalición con cualquier otro grupo parlamentario.

Gráfica 1.



Fuente. Sistema de Información Legislativa

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) con el 24% de los escaños se convirtió en la segunda fuerza, condición que no le favoreció, pues al coaligarse con los partidos pequeños como el Partido del Trabajo (PT) con el 2.4%, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con el 1%, y los diputados independientes el 1.6%, totalizaban menos del 30% del total de diputados. Asimismo, al postularse como el partido de oposición no existió un canal de negociación con PRI y Partido Acción Nacional (PAN). Su condición se relegó a la de un miembro inoperante y ríspido.

24

El PAN quedó en una situación de bastante interés, a pesar de haber sido relegado al tercer lugar en la Cámara de Diputados, su condición de negociador con el partido gobernante lo llevó a convertirse en una especie de catalizador, donde las reformas legislativas tendrían que tener un canal de negociación con ellos.

²⁴ Esta condición de ríspidos y en ocasiones tachados de violentos se debe a varias escaramuzas provocadas por los miembros del PRD al interior de la cámara de diputados. Aún en la LX legislatura, y a pesar de haberse convertido en la segunda fuerza política del país, no ha sido capaz de establecer condiciones claras de negociación, manteniendo una postura hermética.

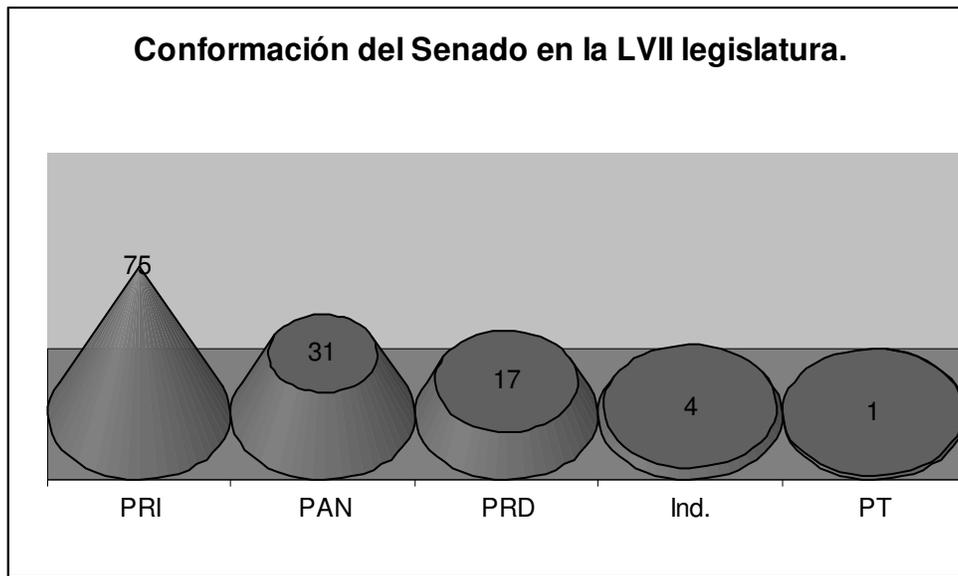
La elección de los senadores se dio por única ocasión en dos etapas: 96 senadores fueron electos en las elecciones de 1994, mediante el principio de mayoría relativa para un periodo de seis años, de 1994 a 2000, y 32 senadores, por el principio de representación proporcional, fueron electos en 1997 por un periodo extraordinario de tres años, mediante un sistema de listas. De esta forma se completó el número de 128 senadores que las reformas constitucionales de 1996 establecieron y que se mantiene hasta la fecha.

En el Senado la situación con los grupos parlamentarios no fue diferente, un grupo parlamentario no era capaz de imponer condiciones (véase gráfica 2), por ejemplo el PRI a pesar de tener el 58% de los escaños existentes en el Senado, no tenía la fuerza para llevar a cabo reformas constitucionales por si sólo. Esto lo condicionó a la unión con cualquier otro grupo legislativo. Sin embargo, a pesar de las apariencias, en el Senado no existían las mismas condiciones que en la Cámara de Diputados, ya que había mayor margen por parte del grupo priísta para poder negociar con cualquier grupo parlamentario.

El PAN logró convertirse en la segunda fuerza política al interior del Senado al conseguir el 24% de los escaños disponibles, sin duda, este logro nos va introduciendo al escenario que ocurriría tres años después con la sucesión presidencial. Este argumento se fundamenta en que antes de esta legislatura el Senado había tenido en la totalidad de su conformación a senadores emergidos del PRI.

Por otra parte el PRD consiguió apenas el 13% de los escaños que lo mantuvieron en clara inferioridad para negociar o establecer condiciones al interior del Senado. Pero sin duda su presencia en la cámara alta representa un triunfo para la democracia, porque la afirmación del párrafo anterior pone en relieve el panorama político que antecedió a esta legislatura.

Gráfica 2



Fuente. Sistema de Información Legislativa

El PVEM no alcanzó representación dentro del Senado, mientras que el Partido del Trabajo consiguió un escaño, la situación estaba configurada. Si en la Cámara de Diputados se había alcanzado un cierto grado de heterogeneidad en la composición de los partidos políticos, al interior del Senado se mantuvieron prácticamente las dos principales fuerzas políticas, PRI y PAN, mientras que muy atrás el PRD comenzaba a ganar espacios.

La conformación de la LVII legislatura indica que el congreso se encontró dividido, sin embargo, el Senado se mantiene con una mayoría de políticos afines a la presidencia, los proyectos presentados por el Ejecutivo federal encontraron en esta cámara un canal para recorrer el proceso legislativo sin mayores contratiempos. Porque en la práctica el PRI requería de negociaciones con un actor: el PAN.

Ahora bien, descrita la composición de las cámaras legislativas, es momento de hilvanar en términos generales el funcionamiento de las mismas y su trabajo durante el periodo de 3 años que corresponden a la misma.

Durante la LVII Legislatura se registraron un total de 2,734 asuntos (véase gráfica 3), de los cuales se dictaminaron 1,547, quedaron pendientes 1,187. Es decir el 47% de los asuntos presentados en sesión quedaron con un status de pendiente para la LVIII Legislatura.²⁵

Gráfica 3



Fuente. Sistema de Información Legislativa

Destaca que en la ratificación de nombramientos de funcionarios públicos mayores y los permisos al Ejecutivo federal para ausentarse del país no existieron inconvenientes por parte de los legisladores para ponerse de acuerdo, ya que al ser aprobados el 99.4% de nombramientos presentados por la presidencia se pone en evidencia la existencia de acuerdos para el funcionamiento del poder ejecutivo.

Cabe destacar que los instrumentos internacionales no fueron objeto de refutaciones por parte de los legisladores. A pesar de que 8 tratados internacionales no fueron aprobados por el Senado de la República,²⁶ comparado

²⁵ La cifra de 1547 dictámenes resulta de sumar los asuntos aprobados más los desechados, cifra que nos sirve para medir el trabajo efectivo del poder legislativo. Al no importar que sea aprobado o rechazado el asunto, sino que haya sido analizado y consensuado por los legisladores nos permite establecer con claridad el porcentaje real del trabajo efectuado en ambas cámaras.

²⁶ En el caso de los tratados internacionales, la constitución establece en su título tercero, sección segunda, artículo 76 que es facultad exclusiva del Senado el análisis de la política exterior así

con el alto número de instrumentos internacionales aprobados, resulta relevante establecer la prioridad de los senadores para la política del entonces presidente Ernesto Zedillo.²⁷

Asimismo, se aprecia que las iniciativas de reforma y las proposiciones con punto de acuerdo no tuvieron la misma relevancia en la legislatura. El 24% de las iniciativas presentadas ante el pleno fueron aprobadas por las cámaras legislativas y 38% de ellas dictaminadas. Mientras que para los puntos de acuerdo la cifra de propuestas aprobadas corresponde al 15% y dictaminadas del 18%.

A pesar de las 148 iniciativas aprobadas por el pleno de cualquiera de las 2 cámaras solamente 48 fueron publicas en el Diario Oficial de la Federación (DOF), esto significa que solamente el 32% de iniciativas aprobadas en pleno culminaron el proceso legislativo correspondiente al ser decretadas. Cifra que representa el 0.06% del total de iniciativas presentadas terminaron con el ciclo del proceso legislativo convirtiéndose en ley.

Es decir, a partir de la LVII legislatura el proyecto del poder legislativo no necesariamente tendría que concordar con el proyecto del titular del poder ejecutivo, razón por la cual las iniciativas a pesar de haber sido aprobadas, fueron proyectos “congelados” desde la presidencia.

Las iniciativas presentadas por el poder ejecutivo fueron en su mayor parte (87.5%) aprobadas, de 56 iniciativas 49 fueron aprobadas y una fue desechada²⁸,

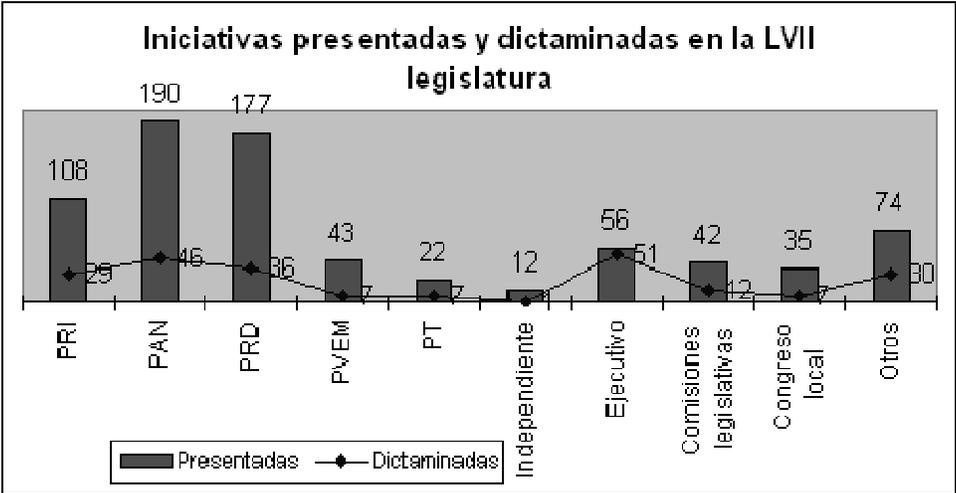
como aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba.

²⁷ Aparece la relevancia de los asuntos cuando observamos que son convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y que aún después de 7 años de concluida la legislatura, estas siguen sin ser ratificados. (SIL)

²⁸ La iniciativa rechazada el 4 de diciembre de 1997 pretendía reformar el Código Fiscal de la Federación, las Leyes del Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Activo, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Tenencia o Uso de Vehículos, Automóviles Nuevos y Federal de Derechos. El objeto de la misma era sincronizar las disposiciones fiscales mencionadas con los requerimientos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

dejando para la LVIII Legislatura 6 iniciativas pendientes. Hay que resaltar que el Ejecutivo federal mantiene un alto poder de negociación al ser el presentador con mayor margen de éxito, por encima de cualquier grupo parlamentario con representación en alguna de las cámaras.

Gráfica 4



Fuente. Sistema de Información Legislativa

Este dato es relevante al analizar que los partidos políticos mantuvieron como una constante el dejar sus propias iniciativas de ley en *status* de pendiente en comisiones. Convirtiéndose así en un tema que refleja la poca capacidad negociadora de los grupos legislativos.

Así, por ejemplo el PRI, que es el grupo parlamentario con mayor índice de aprobación en sus propuestas de reforma, presentó en las cámaras de Diputados y Senadores un total de 108 iniciativas de reforma a alguna ley, dejando pendientes 80 de ellas, es decir, el 25% sus iniciativas fueron aprobadas, el resto simplemente quedó en estudio de comisiones.²⁹

²⁹ Es importante recordar que las iniciativas de reforma pueden ser constitucionales y/o a leyes secundarias. Este dato es importante porque el camino legislativo es diferente para ambas. Esta explicación se fundamenta en el carácter “duro” para reformas constitucionales. En el caso de las reformas constitucionales, además de la aceptación de ambas cámaras legislativas, se requiere de la aprobación de los congresos locales.

Por su parte el PAN logró encauzar con éxito el 16% de aprobación en sus iniciativas, pero fue también el grupo político que más presentó a lo largo de la legislatura, además de ser la fracción con mayor número de iniciativas con dictámenes en sentido negativo.

El PRD consiguió que el 14% de sus iniciativas fueran aprobadas, sin embargo al igual que el PAN, sus iniciativas dictaminadas por las comisiones legislativas como negativas es alto.

El PAN consigue que 32 de sus iniciativas de reforma fueran aprobadas, el PRI 26. Sin embargo por el índice de porcentaje en aprobación es el PRI quien obtiene un mejor margen de éxito porque sus legisladores propusieron una cantidad menor de iniciativas.

Mención aparte merecen los grupos que no suelen ser parte preponderante en el análisis del poder legislativo. Por una parte, los legisladores independientes que al carecer de fuerza en la representación, adolecen de recursos para llevar a cabo actividades legislativas³⁰, por ello no es raro que solamente una iniciativa promovida por ellos fuera aprobada.

Por otro lado, se encuentran las iniciativas promovidas por los congresos locales, que al presentar 35 iniciativas ante el poder legislativo, solamente 7 concluyeron satisfactoriamente el proceso legislativo correspondiente.

De manera global durante la legislatura fueron presentadas 759 iniciativas de reforma de ley, de las cuales quedaron pendientes para la LVIII Legislatura 547, esto significa que el 72% del trabajo con iniciativas quedaron sin concluir el proceso legislativo correspondiente. Se comienza a observar el porque en esta legislatura los investigadores ubican el origen de la parálisis legislativa.

³⁰ Hay que recordar que la legislación interna del Congreso establece que se necesitan de 5 miembros para obtener la categoría de grupo parlamentario, categoría que se necesita para tener acceso a las prerrogativas parlamentarias.

3.2 Numeralia de la LVIII Legislatura

La LVIII Legislatura dio comienzo el 1° de septiembre del año 2000 y culminó el 31 de agosto de 2003. Como referencia histórica tenemos que considerar que tras las elecciones del 2 de Julio del dos mil, por vez primera en la historia post revolucionaria asciende a la presidencia de la república un candidato no perteneciente a las filas del PRI, con acceso por la vía democrática del voto ciudadano.

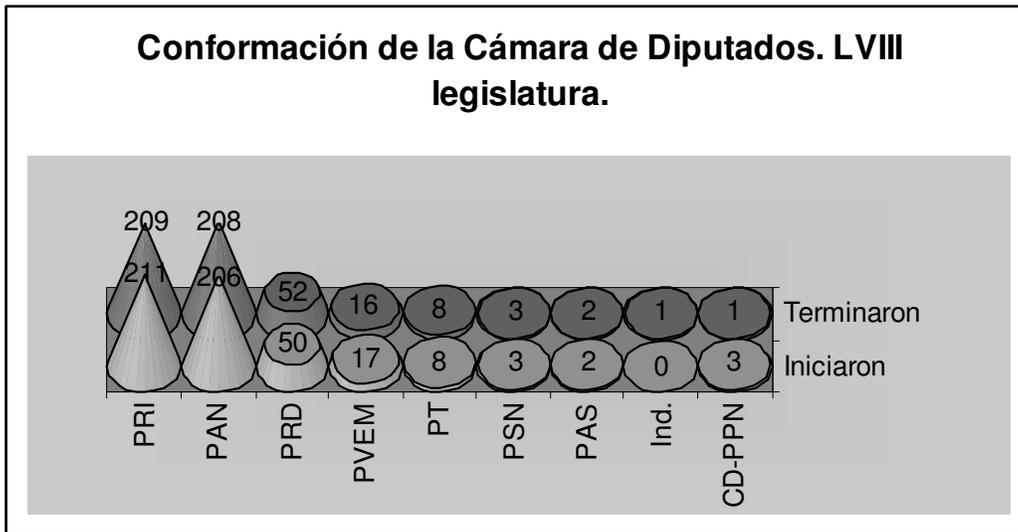
El arribo de Vicente Fox a la presidencia de la República trajo consigo el ascenso al poder del PAN, partido que desde su creación tenía hasta ese momento el papel de oposición del PRI. Las relaciones políticas tendrían necesariamente un cambio, el Congreso de la Unión no fue la excepción.

Este dato histórico representa un signo de alto valor en el entramado de las relaciones de poder, las circunstancias en las relaciones entre los poderes ejecutivo-legislativo comienzan a tomar un camino desconocido hasta entonces en nuestro país. Por un lado, el cambio en la conformación de la administración pública, sumado a un proyecto fuera del conocido camino de la conquista revolucionaria y de los vestigios de tecnocracia de la década de los ochenta.

Además de ello se conocería el llamado voto útil, donde la gente reparte sus votos por los diferentes puestos públicos entre los partidos políticos, situación que transforma el panorama legislativo, porque se conforma un Congreso de la Unión con mayoría legislativa de un partido diferente al titular del poder ejecutivo.³¹

³¹ Nótese que es en este punto donde acontece en realidad el fenómeno de gobierno dividido porque la LVII legislatura fue un prelude, al tener un Congreso con una pluralidad política que no permitió la mayoría de un solo grupo parlamentario. En esta legislatura se completa el cuadro, el presidente de la república no tiene mayoría parlamentaria.

Gráfica 5



Fuente. Sistema de Información Legislativa

El PRI y el PAN ganaron cada uno poco más del 41% del total de escaños para diputados, el panorama del congreso se convirtió en situación bipartita al establecerse que entre ambos ocuparían el 82% del total de diputaciones federales. Bajo un panorama como éste existe poco espacio de negociación para otros actores, el juego se establece entre dos participantes y a los demás les queda el papel de espectadores en las negociaciones.

El PRD obtuvo poco más del 10% de diputaciones federales. Asimismo, destaca la poca fuerza de los llamados partidos pequeños, de entre quienes el más fuerte fue el PVEM, quien logró hacerse de 16 escaños, es decir, el 3% de representación en la cámara. Por otra parte, una diversidad de partidos políticos logró representación en la Cámara de Diputados, sin embargo, no tenían la capacidad para influir en las decisiones legislativas. La baja representatividad en la fuerza para tomar decisiones es ejemplificada de la siguiente manera: uniendo cada uno de ellos su fuerza alcanzarían 31 votos, lo que en términos de porcentaje representa el 6.22% posibles de votaciones. Insuficiente para disponer de opciones en la toma de decisiones o para representar un factor de peso determinante en las negociaciones internas.

Hay que resaltar que en la Cámara de Diputados, gracias a las reformas electorales del 64 y del 96 la existencia de diversos partidos políticos es prolija, la pluralidad y representación política son campo de los diputados, lo que llevó a un mayor debate de ideas y posiciones, sin embargo, esto no implica que ante la diversidad política se puedan establecer condiciones de peso para impactar en la agenda política de la cámara.

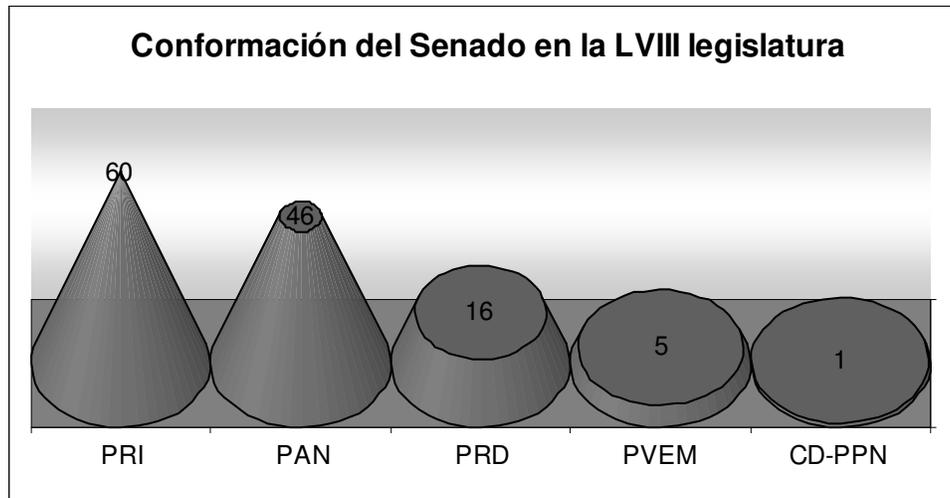
Veamos los efectos de un fenómeno reciente: el resquebrajamiento de la llamada disciplina partidista. En la Cámara de Diputados los legisladores llegan en representación de un partido y, en algún momento de la legislatura, cambian de color o se independizan de su grupo parlamentario, provocando cambios en la conformación de la misma. A ello hay que agregar las licencias y renunciaciones que solicitan los legisladores, las cuales se profundizan conforme se acerca el fin de la legislatura. De 39 licencias solicitadas en los 3 años de la misma, 16 de ellas se dieron el último año. Resalta que las primeras tres licencias se dan en los primeros tres meses de actividad legislativa. De las 39 licencias solicitadas, se suscitaron 2 renunciaciones, la de Ignacio García Zalvidea, quien es designado diputado por el PAN y cambió al PVEM, y la de Ney González (PRI), ambos legisladores optaron por un cargo en como presidentes municipales en 2002.³²

En el Senado la situación fue diferente, la gráfica 6 indica que los partidos políticos no tuvieron fácil acceso a los escaños senatoriales. El menor número de legisladores y la diferencia en las elecciones para su conformación alejaron de esa pluralidad al Senado, por lo menos durante la LVIII y LIX legislaturas.³³

³² Juan Ignacio García Zalvidea fue electo presidente del municipio de Benito Juárez, en Quintana Roo. Ney González Sánchez es el actual gobernador constitucional de Nayarit, cargo al que accedió en 2005, tras ocupar dos años la presidencia municipal de Nayarit.

³³ La diferencia radica en que el Senado se conforma de la siguiente manera 64 senadores por mayoría relativa, 32 por primera minoría y 32 más por representación proporcional en lista nominal. A diferencia de la Cámara de diputados donde son 300 diputados por mayoría relativa y 200 por representación proporcional en las cinco circunscripciones del país, lo que favorece a los partidos que tienen cierto poder en las regiones del país.

Gráfica 6



Fuente. Sistema de Información Legislativa

Así mientras el PRI logró 60 curules senatoriales, (46% de los 128 disponibles), al PAN correspondieron 46, (36% de senadores blanquiazul). En la situación particular del PRD este se mantuvo con una representación muy parecida a la lograda en la Cámara de Diputados (13%). Finalmente se puede observar la diferencia sensible que existió en ambas cámaras en cuanto a razones de diversidad política, los partidos del Trabajo, Sociedad Nacionalista y Alianza Social no lograron obtener representación alguna en el Senado y, en el caso de Convergencia por la Democracia, un miembro de su partido logró tal distinción. En cuanto al Verde Ecologista, este partido alcanzó 5 senadores.

A partir de esta información se deduce que nuevamente es el PRI quien mantuvo cierta hegemonía en el Senado, que lo llevó a un nivel considerable de fuerza política como para impulsar sus propios proyectos, aunque no por sí sólo. Asimismo, se observan los efectos de la apertura electoral al existir un número muy alto y sin precedentes de partidos políticos, pequeños y sin grandes posibilidades de sobrevivencia o participación política real.

En cuanto a las licencias solicitadas, los senadores, utilizaron este recurso en 8 ocasiones, siendo los senadores Ramón Corral Ávila, Ricardo Alaníz, Patricio

Patrón Laviada, Juan Manuel Oliva del PAN; Eduardo Bours del PRI; Raymundo Cárdenas y César Raúl Ojeda Zubieta del PRD; Gloria Lavara Mejía del PVEM. Al igual que en la Cámara de Diputados, tres legisladores solicitaron licencia en los primeros meses de actividad para contender por otros cargos políticos.³⁴

Las aseveraciones anteriores parecen exageradas, sin embargo al revisar las cifras correspondientes a solicitudes de licencia en la Cámara de Diputados, se encontró que el artilugio legal consiste en presentarlas durante la Comisión Permanente, tiempo durante el cual 80 diputados y 4 senadores solicitaron una licencia. Finalmente, 51 diputados regresaron a su encargo. Sumemos 80 más 31 igual a 111, menos 51 igual a 50 diputados, que abandonaron totalmente su curul para ocupar otro encargo.

Como podemos ver, la situación no fue tan drástica en el Senado, ya que durante la Comisión Permanente 4 senadores más solicitaron una licencia, cabe decir, los mismos que regresaron a sus escaños. Encuentro una explicación sencilla, las elecciones siguientes son intermedias y para el grueso de los senadores restan tres años más de legislatura.

³⁴ Destacan los casos de los legisladores del PAN Ricardo Alaniz quien se convirtió en presidente municipal de León, Guanajuato; Patricio Patrón Laviada en gobernador de Yucatán; Juan Manuel Oliva en Secretario de Gobierno de Guanajuato y posteriormente gobernador del estado; y Eduardo Bours del PRI en gobernador de Sonora.

Gráfica 7



Fuente. Sistema de Información Legislativa

Durante la legislatura se presentaron 1,646 iniciativas, de las cuales fueron dictaminadas el 44% y aprobadas el 24%. Esto significa que el 66% del trabajo legislativo en proyectos de reforma quedó en status de pendiente.

En cuanto a los instrumentos internacionales, a diferencia de la legislatura pasada, la LVIII legislatura encontró mayores problemas para aprobarlos, primero el Senado tiene mayoría priísta y segundo, la política exterior del presidente Fox fue sumamente criticada, lo que refleja en el rechazo a suscribir 5 pactos internacionales y dejar en *status* de pendiente a 2.³⁵

Asimismo, durante la legislatura se suscitó un evento sin precedentes en la historia mexicana; la negativa del poder legislativo para otorgarle permiso a un presidente de la República en funciones para ausentarse del país con motivo de asistir a una gira de trabajo.³⁶

³⁵ Aunque en el fondo este rechazo se suscita en temas de baja relevancia: 4 convenios relativos a las condiciones de trabajo de la marina y uno más en relación a seguridad en el trabajo de la agricultura.

³⁶ El permiso fue negado por el Senado de la República el día 9 de abril del 2002 a lo que pretendía ser una gira de trabajo por Estados Unidos de América (Seattle y San Francisco), y

La relación entre el poder ejecutivo y legislativo se ve reflejado en la ratificación de nombramientos. En tiempos del priísmo, el presidente en funciones no tendría problema alguno para conformar su gabinete, ni al momento de realizar las designaciones de funcionarios mayores, diplomáticos, magistrados y militares. En el caso del ex presidente Fox la situación fue diferente, el Senado negó en 7 ocasiones la ratificación de magistrados y de Cónsul General.³⁷

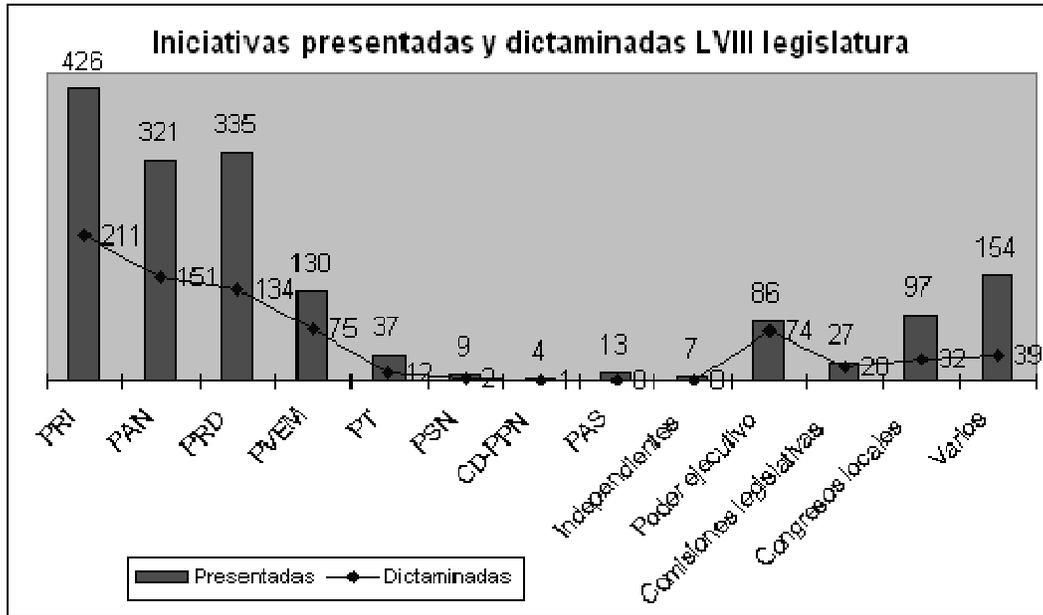
La gráfica 7 muestra que el número de puntos de acuerdo creció desmesuradamente, un número mayor de proposiciones presentadas se reflejó en un mayor número de proposiciones aprobados, pero también de desechados, y en mayor medida el crecimiento de asuntos pendientes. La LVIII legislatura dejó 1721 puntos de acuerdo para su estudio en comisiones, a los cuales la LIX legislatura tendría que recoger y dar solución.

En términos generales la LVIII legislatura presentó 5,051 asuntos, aprobó 1,927, que en porcentaje es el 38% del total, desechó 490, es decir 9% de los asuntos fue dictaminado en sentido negativo, y finalmente, lo que significa que 2417 asuntos, -el 47% de ellos-, fueron dictaminados y votados ante el pleno de cualquiera de las 2 cámaras. Finalmente, hay que establecer que 2,634 asuntos más quedaron pendientes para la LIX legislatura; el 53% del trabajo legislativo quedó pendiente.

Canadá (Calgary y Vancouver) del 15 al 18 de abril del 2002. El origen de la negativa se basó primordialmente en la falta de sustento (considerado así por los legisladores de todos los partidos, exceptuando al PAN) para visitar ambos países.

³⁷ Destaca en estas ratificaciones el caso de Nora Elizabeth Urby Genel quien había sido designada como magistrado de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien fue dos veces rechazada en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, primero, y por el Senado en segunda instancia.

Gráfica 8



Fuente. Sistema de Información Legislativa

A partir de la gráfica 8 se puede establecer que hubo un aumento considerable de iniciativas presentadas; de 759 que se contabilizaron durante la legislatura pasada, en esta se totalizaron 1,646, lo que significa un aumento en razón de 216%.

El PRI presentó 426 iniciativas, de las cuales el 21% obtuvo una conclusión favorable, mientras que el 25% fue desechado, en total el revolucionario institucional logró que el 46% de sus iniciativas fueran dictaminadas. El PAN presentó 321 iniciativas, de las cuales fueron aprobadas 22% y desechadas 20%, lo que significa que el 42% de sus iniciativas fueron dictaminadas.

El PRD presentó 335 iniciativas de las cuales 17% fueron aprobadas y 19% desechadas, para un total de 36% de iniciativas dictaminadas. Para el PVEM la situación fue adversa en esta legislatura; los legisladores de este partido presentaron 130 iniciativas de las cuales 16% fueron aprobadas, pero 40% de sus iniciativas fueron desechadas, para totalizar con el 56% de proyectos de reforma dictaminados.

El poder ejecutivo presentó 86 iniciativas y el 82% (71 iniciativas publicadas en DOF) de ellas fueron aprobadas, mientras que solamente 2 fueron dictaminadas en sentido negativo.³⁸ Este punto es nodal porque muestra que a pesar de la áspera relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, éste no fue determinante para que el trabajo legislativo se colapsará o encontrará en punto de parálisis.

Finalmente y al igual que en la legislatura pasada las reformas planeadas por los congresos locales de los estados no tuvieron mayor eco. Los diferentes congresos locales del país presentaron 97 iniciativas, de las cuales el 17% fueron aprobadas por las cámaras legislativas y el 14% desechadas.

3.3 Numeralia de la LIX legislatura

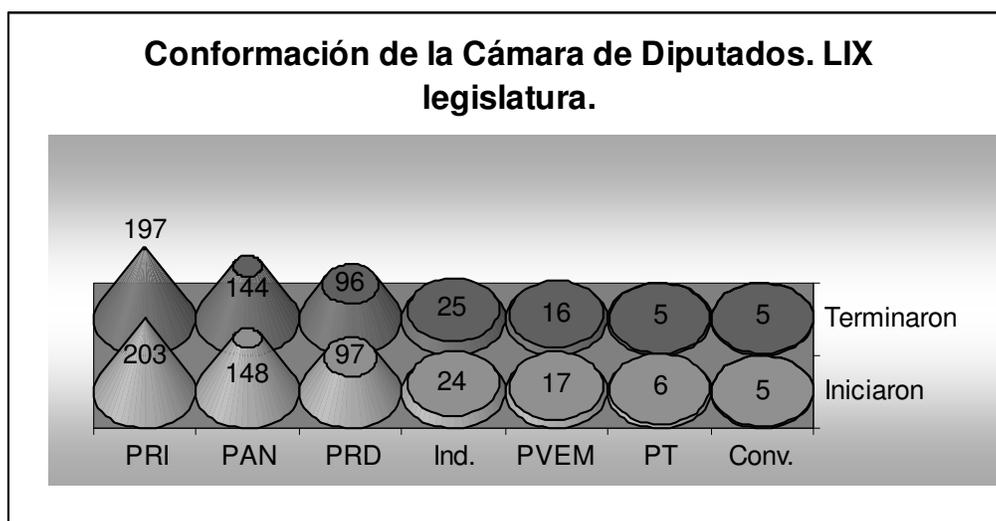
La LIX legislatura comenzó el primero de septiembre de 2003 y culminó el 31 de agosto de 2006. La legislatura se caracterizó por ser la intermedia en el sexenio foxista. Si bien la relación ejecutivo-legislativo había tomado una nueva dirección a partir del primero de diciembre de 2000, y los 3 años siguientes fueron de experimentación y consolidación. Se esperaba que en esta legislatura el presidente fuera capaz de entablar las líneas de negociación adecuadas, para llevar a cabo las ansiadas reformas, que le dieran vida nueva a un sexenio que no estaba cumpliendo con las expectativas generadas.

Al conformarse la Cámara de Diputados el PRI mantuvo la hegemonía parlamentaria con el 40% de las curules disponibles. El cambio sustancial se da en la representación de dos partidos: por una parte el PRD que alcanzó 97 diputados (10%) y la caída del PAN, quien perdió 60 diputados (12%) respecto a la legislatura anterior. (Ver gráfica 9)

³⁸ En cuanto a número fríos se refiere porque en la práctica los asuntos pendientes son entorno a la electricidad (manejo de impuestos, financiamiento, etc) que en el sexenio foxista implicaba uno de los grandes proyectos. Y en cuanto a los asuntos desechados estos fueron con respecto a la enajenación de bienes y a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para quitarle atribuciones a este órgano.

En la nueva legislatura de la Cámara de Diputados desaparecieron partidos políticos que no fueron capaces de refrendar en las urnas lo conseguido 3 años atrás, los partidos Sociedad Nacionalista y Alianza social perdieron el registro y ya no tuvieron diputados dentro de la cámara. Mientras que Convergencia por la Democracia acortó su nombre, quedando solamente en Convergencia, el PVEM y el PT se consolidaron al interior de la misma.

Gráfica 9



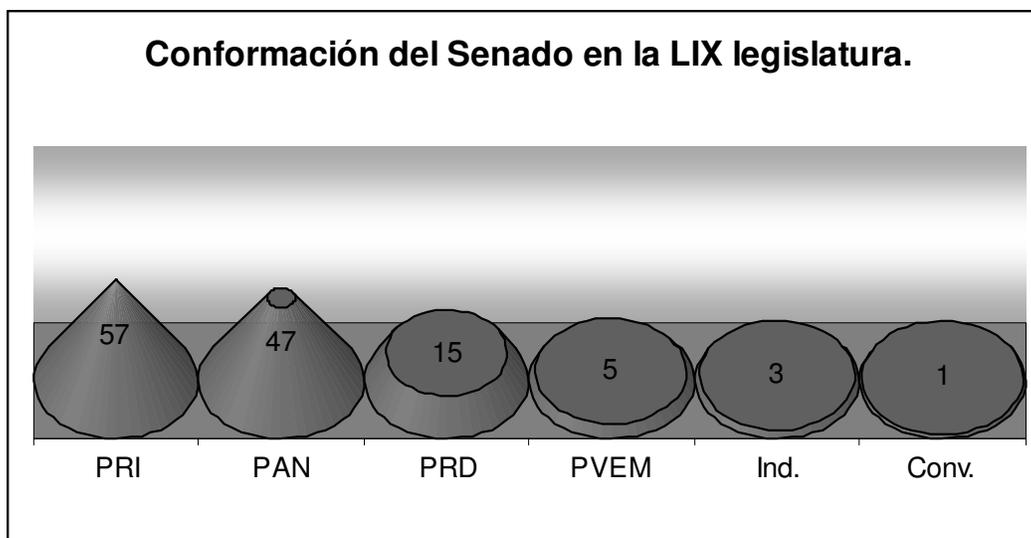
Fuente. Sistema de Información Legislativa

Con respecto al número de licencias solicitadas por los diputados se otorgaron 109 licencias, todas solicitadas durante periodo ordinario. Si sumamos las 64 solicitudes presentadas durante comisión permanente alcanzamos la cifra de 173 licencias concedidas. De esta cifra desglosemos que hubo 9 renunciaciones³⁹. Finalmente, hay que agregar que hubo 70 reincorporaciones lo que nos deja un total de 103 diputados que abandonaron su curul.

³⁹ Destacan las renunciaciones de José Reyes Baeza Terrazas quien ganó la gubernatura de Chihuahua para el periodo 2004-2010; Carlos Zeferino Torreblanca Galindo quien ganó la gubernatura de Guerrero para el periodo 2005-2011 y el de Jorge Abel López Sánchez, quien renunció al cargo de diputado federal para optar por el de Senador (era suplente de José Natividad González, quien renunció al Senado para ser gobernador de Nuevo León). En este último caso es importante aclarar que el legislador puede estar registrado como propietario en una de las cámaras (y por ende ejercer funciones) y estar registrado como suplente en la otra. En todo caso, si se diera la situación, el legislador puede optar por cubrir la suplencia solicitando licencia a la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente.

En el Senado no existen cambios sustanciales (ver tabla 10) porque esta legislatura es de carácter intermedio. Y dado el carácter de temporalidad de 6 años que se mantienen los senadores en el cargo los cambios que se explican en relación a las altas, bajas y cambios de grupos parlamentarios.⁴⁰

Gráfica 10



Fuente. Sistema de Información Legislativa

El Senado sufrió una serie de recomposiciones internas que modificaron levemente la conformación de los grupos parlamentarios. El PRI perdió un escaño, el PAN ganó uno más, y el PRD perdió uno. Mientras tanto el PVEM y Convergencia mantuvieron el mismo número de senadores.

Asimismo, se registraron cambios, producto, por una parte, de la baja permanente de 3 Legisladores del PRI, así como de sus suplentes.⁴¹Motivo por el cual la

⁴⁰ Hay que recordar que las elecciones para senadores son cada 6 años, en conjunto con las de presidente de la república, en las llamadas elecciones concurrentes. Estas elecciones son llamadas así por que se escogen diferentes puestos públicos en un mismo día. En el caso de las elecciones intermedias son renovados únicamente los diputados.

⁴¹ Los senadores que solicitaron baja permanente son Marco Antonio Fernández Rodríguez, Fidel Herrera Beltrán y David Jiménez Gonzalez, así como sus suplentes.

legislatura funcionó en realidad con 125 senadores 3 menos de los que marca la constitución.⁴²

En este sentido, hay que subrayar que hubo senadores que decidieron separarse de sus fracciones parlamentarias para convertirse en senadores independientes, los cuales fueron: Rodimiro Téllez, Genaro Estrada Borrego y Demetrio Sodi.

Con respecto a las licencias solicitadas en el Senado, éstas aumentaron de forma considerable ya que 20 senadores pidieron permiso para separarse de sus funciones en periodo ordinario, más 28 que lo hicieron durante Comisión Permanente, da un total de 48 licencias concedidas. De ellos 5 renunciaron⁴³ a su encargo como legisladores. Del total de licencias concedidas, 23 senadores regresaron a sus escaños. Es decir, 20 senadores abandonaron su encargo por completo.

En la legislatura fueron presentados 103 instrumentos internacionales de los cuales 97 fueron aprobados, 3 rechazados y 3 pendientes.⁴⁴ De hecho en este apartado se puede ver que no existieron demasiadas trabas a la gestión del presidente Fox, en materia de política internacional, aunque hubo fuertes discusiones al interior del Senado, en general los convenios internacionales fueron ratificados⁴⁵. (Ver gráfica 11)

⁴² Es importante resaltar que la Ley Orgánica del Congreso General indica que la suplencia de los legisladores se dará de la siguiente forma: a falta del propietario la Mesa Directiva llamará al suplente. En caso de ausencia del suplente, pueden ocurrir dos situaciones: 1) si el legislador ocupa una curul de representación proporcional (diputados) o escaño (senadores) de primera minoría y/o de representación proporcional, el lugar se ocupará por medio de la lista de circunscripción correspondiente (caso de la Cámara de Diputados) o de lista nacional (caso de los senadores) según corresponda; y 2) de ser el legislador de mayoría relativa el escaño o curul quedará vacío.

⁴³ Destaca Ismael Alfredo Hernández Deras quien se convirtió en gobernador del estado de Durango; José Natividad González Parás gobernador de Nuevo León; y José Eduardo Robinson Bours Castelo gobernador de Sonora.

⁴⁴ En este rubro los instrumentos internacionales que fueron rechazados son convenios en materia financiera con Alemania y con el Banco Europeo de Inversiones. Además de un convenio con la OIT para la gente del mar.

⁴⁵ Destacan los tratados de Extradición con Bolivia y de Traslado de Personas Condenadas firmado en Estraburgo así como de Abolición de la Pena de Muerte firmados y aprobados en 2006. así como el Tratado de Libre Comercio con Uruguay firmado y aprobado en 2004.

Gráfica 11



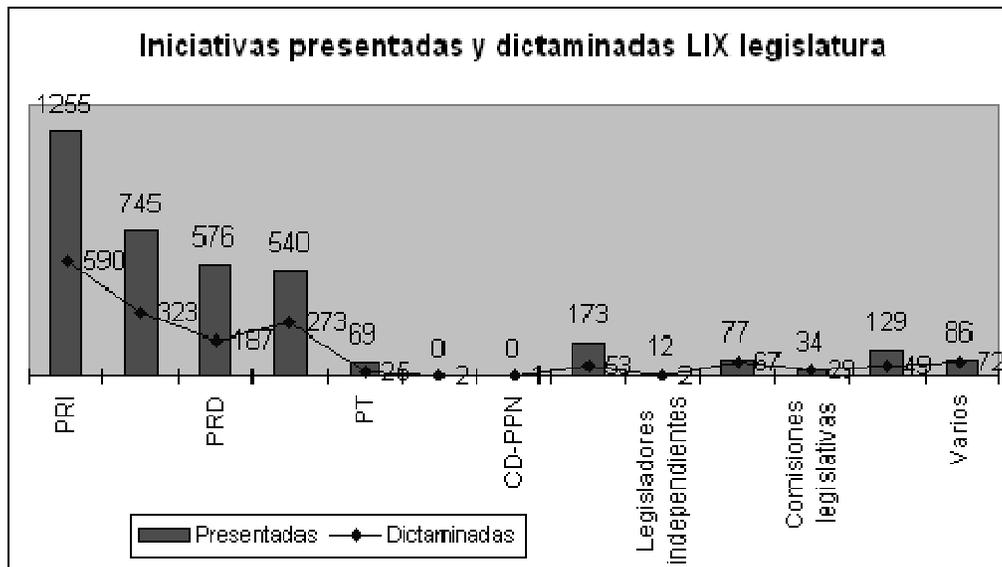
Fuente. Sistema de Información Legislativa

En cuanto a los permisos al presidente para salir del país, el ex presidente salió de gira internacional en 33 ocasiones, porque la legislatura autorizó cada una de las peticiones en este rubro. Este es el punto de referencia para establecer algún parámetro en la relación ejecutivo-legislativo, la ratificación de nombramientos, a diferencia de la legislatura anterior, se rechazó únicamente una ratificación solicitada desde la presidencia.⁴⁶

Igual que en la legislatura pasada se registra un crecimiento en el número de proposiciones con punto de acuerdo. Durante la legislatura se presentaron 5,273 puntos de acuerdo, de los cuales fueron aprobados 2,599 (49%). Además de ello el 16% fue desechado, dejando en *status* de pendiente el 35% del total de acuerdos presentados.

⁴⁶ El nombramiento rechazado fue el del capitán naval José Humberto Martínez Salinas, el 28 de Febrero de 2006.

Gráfica 12



Fuente. Sistema de Información Legislativa

El gran “boom” en presentación de iniciativas se dio en la LIX legislatura, 3,696 iniciativas fueron presentadas durante la misma, si se piensa que en la LVIII legislatura se presentaron 1,646, y que en la LVIII se presentaron 759, hay un aumento del 224% y 486% respectivamente.

El PRI presentó 1,255 proyectos de iniciativas de reforma de los cuales fueron aprobados el 13%, mientras que fueron desechados el 27%, 60% de sus iniciativas presentadas durante estos 3 años quedaron pendientes para la LX legislatura. Sin embargo, aquí sucede algo que no tenía mayor relevancia en las legislaturas pasadas, los proyectos pendientes de otras legislaturas fueron trabajados y dictaminados. Aunque en el pasado algunos proyectos pendientes habían sido retomados por legisladores que sucedieron el cargo, en realidad, el trabajo legislativo siempre fue el proyecto propio de los legisladores del momento. Esa situación cambió en esta legislatura, 78 proyectos de la LVIII legislatura fueron dictaminados, de los cuales 43 fueron aprobados y 35 rechazados, en total para el PRI se dictaminaron 512 iniciativas y se aprobaron 216 reformas.

El PAN presentó 745 iniciativas de las cuales el 10% fueron aprobadas y el 26% desechadas. En total al PAN se le dictaminó 36% de sus proyectos presentados. En el caso de Acción Nacional 56 iniciativas de otras legislaturas se le dictaminaron, 27 se aprobaron y 29 se desecharon, en total a la fracción blanquiazul se le dictaminaron 267 iniciativas y aprobaron 100 reformas.

El PRD presentó 576 proyectos de reforma de los cuales 7% fueron aprobados y 14% desechados. Para éste partido, el 21% de iniciativas fueron dictaminados. De otras legislaturas al partido del sol azteca se le dictaminaron 61 iniciativas, de las cuales 33 fueron aprobadas y 28 desechadas. En total al grupo perredista en el Senado se le dictaminaron 126 iniciativas y se le aprobaron 76 reformas de ley.

Finalmente los partidos pequeños, el PVEM presentó 540 iniciativas, se aprobaron 10% y desecharon 35%. De otras legislaturas se aprobaron 5 y desecharon 23. En total al Verde Ecologista se le dictaminaron 245 proyectos y aprobaron 59 reformas de ley. El partido Convergencia, presentó 173 proyectos; se aprobaron 11 y se desecharon 42, dejando pendientes 70% de sus proyectos de reforma. Destaca que a los desaparecidos partidos de la Sociedad Nacionalista y Alianza Social se les dictaminaron 1 y 2 iniciativas de reforma, respectivamente.

En total, el trabajo de esta legislatura fue de 3,696 iniciativas presentadas, de las cuales el 62% quedaron pendientes, 12% fueron aprobadas y 25% desechadas. Al totalizar con proyectos de legislaturas anteriores se puede establecer que se aprobaron 618 reformas de ley.

Finalmente, el Ejecutivo federal presentó 77 iniciativas de ley de las cuales 51 fueron aprobadas, es decir el 66% de las iniciativas presentadas por la presidencia de la república terminaron el proceso legislativo. En esta legislatura se nota el menor peso del presidente ya que su participación total en iniciativas que fueron publicadas en el DOF es del 8%. Una cifra que sigue siendo interesante cuando

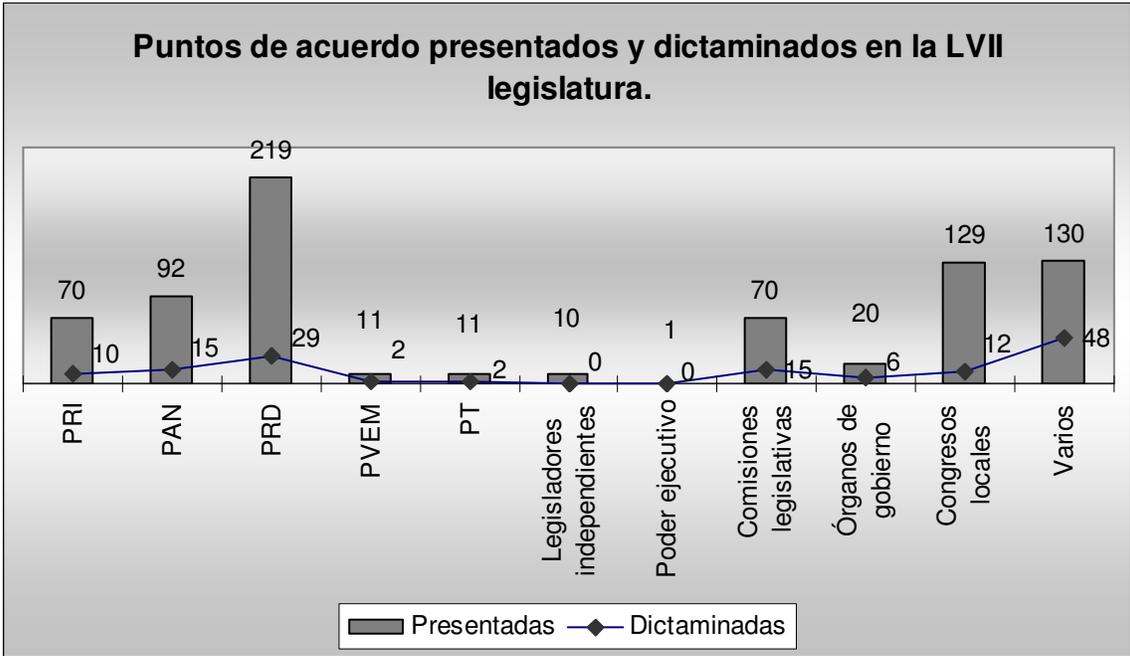
revisamos que su participación en la propuesta de reformas es el 2% del total de iniciativas presentadas.

3.4 Propositiones con punto de acuerdo.

3.4.1 La LVII legislatura

Los puntos de acuerdo son un instrumento con el que cuenta el congreso para acotar al poder Ejecutivo federal, y fue el PRD quien lo utilizó en mayor medida. Al detallar el destinatario de las acuerdos iniciados por el Partido de la Revolución Democrática se encuentra que 49 fueron exhortos al ejecutivo y 29 solicitudes de comparecencia a funcionarios mayores, lo que nos da un total de 78 exigencias al Ejecutivo federal y su gabinete. Asimismo presentó 107 exhortos al poder legislativo y 24 solicitudes de creación de comisiones o grupos de trabajo.

Gráfica 13



Fuente. Sistema de Información Legislativa

Durante la legislatura se presentaron 763 proposiciones con puntos de acuerdo, de los cuales 624 (81%) quedaron pendientes. A pesar de que estas cifras pueden parecer intrascendentes, al ir desglosando las proposiciones con punto de acuerdo

y la evolución en su uso durante las siguientes legislaturas, estos datos irán formando una idea de la transformación que se ha suscitado al interior del congreso mexicano.

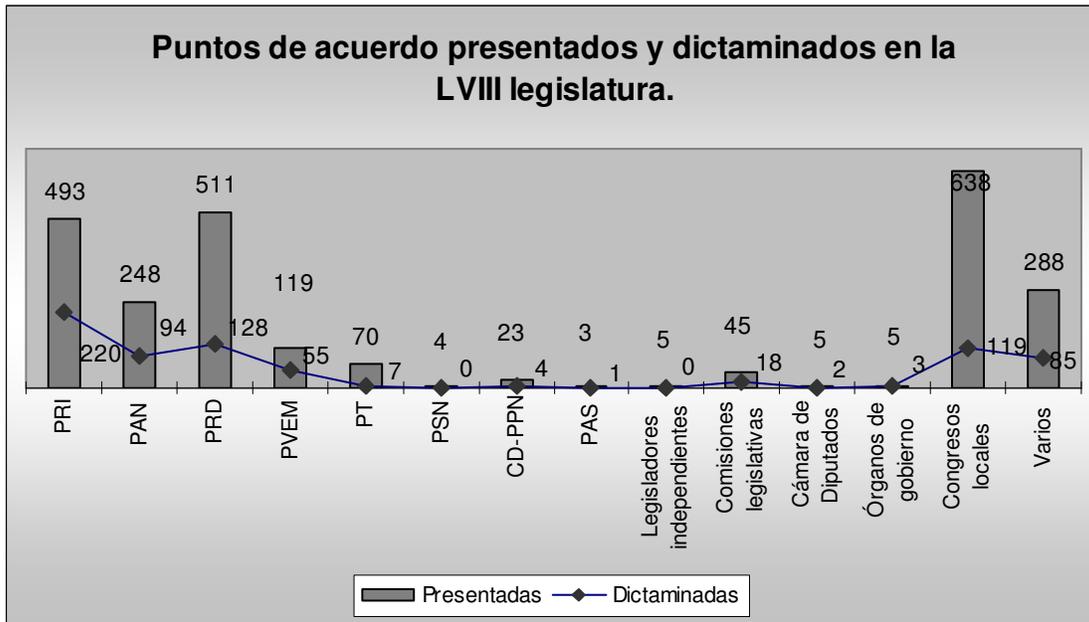
3.4.2 La LVIII legislatura

A partir de esta legislatura se da un alto crecimiento en el uso de las proposiciones con punto de acuerdo. Durante la LVII legislatura las cámaras legislativas recurrieron a 763 acuerdos, al finalizar la LVIII, la cifra se incrementó hasta 2,457 proposiciones. Es decir, en comparativo con la legislatura pasada y sin incrementar el número de legisladores en el Congreso de la Unión, se da uso de este instrumento legislativo hasta 300% más.

Las cámaras legislativas aumentaron el ritmo de trabajo ya que dictaminaron un mayor número de proposiciones. Durante la LVII legislatura aprobaron 139 acuerdos, al finalizar la LVIII legislatura se dictaminaron 763, lo que implica un aumento del 500 % de trabajo en las cámaras. Sin embargo, a pesar del desahogo de los puntos de acuerdo tanto en comisiones como ante el pleno de las cámaras⁴⁷, al mismo tiempo el número de asuntos se incrementó pasando de 624 a 1,721 proposiciones. (Véase gráfica 14)

⁴⁷ Las proposiciones con punto de acuerdo no son turnadas necesariamente para su estudio en comisiones. El artículo 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos refiere que la asamblea podrá considerar una propuesta con punto de acuerdo con carácter de urgente u obvia resolución, ante lo cual su resolución se fincara en el momento mismo de su presentación.

Gráfica 14



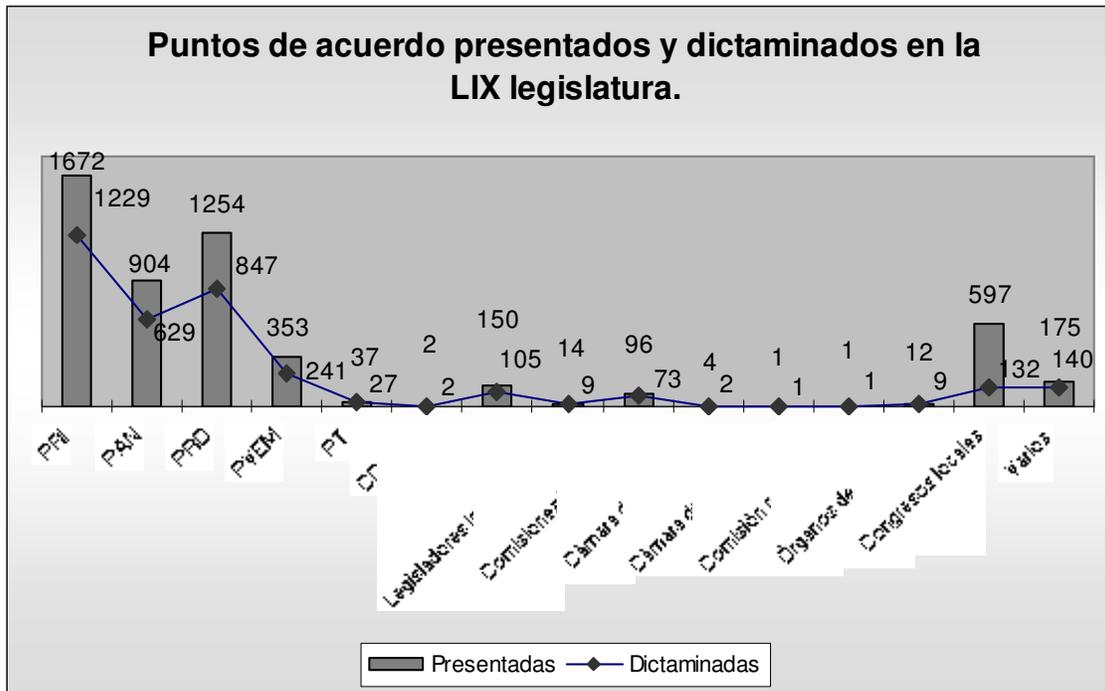
Fuente. Sistema de Información Legislativa

3.4.3 La LIX legislatura

La LIX legislatura representa, en términos numéricos, el máximo crecimiento de los asuntos legislativos. El aumento de puntos de acuerdo se evidencia en esta legislatura; de 2,457 puntos presentados durante la legislatura pasada, aumentó a 5,273, lo que representa un incremento de más del 100%, 700 veces más que el total de la LVII legislatura. 3,447 proposiciones dictaminadas durante esta legislatura, 400% más que en la anterior, 3,000 puntos de acuerdo más que la LVIII, y todo esto en un periodo de 6 años.

El número de acuerdos pendientes para la LX legislatura fue de 1,826, un aumento menor al 10%, una cifra muy pequeña considerando el significativo aumento de las proposiciones. Sin embargo, al sumar el número de proposiciones pendientes de legislaturas pasadas tendríamos que 4,171 puntos de acuerdo quedaron pendientes en las comisiones legislativas para la LX legislatura.

Gráfica 15



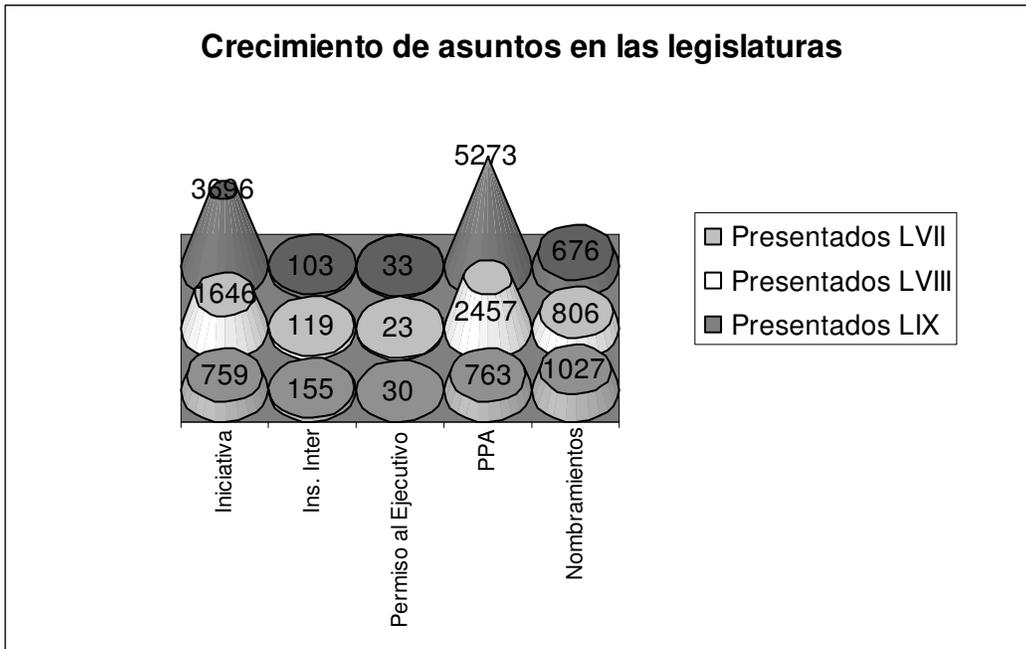
Fuente. Sistema de Información Legislativa

3.5 Comparativo de las tres legislaturas

Las cifras presentadas demuestran la existencia de una elevación en el número de asuntos legislativos presentados, no sólo en cuanto a proyectos de reforma de ley, se incluye en este aumento las proposiciones con punto de acuerdo. Esto es equivalente a un Congreso de la Unión con mayor presencia en el ámbito político, económico y social.

Las gráficas número 16 y 17 permiten establecer con mayor precisión la evolución de los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión: El PRI aumentó en un periodo de seis años, 10 veces el número de iniciativas de reforma pretendidas, el PRD 4 veces, el PAN 3.5 veces.

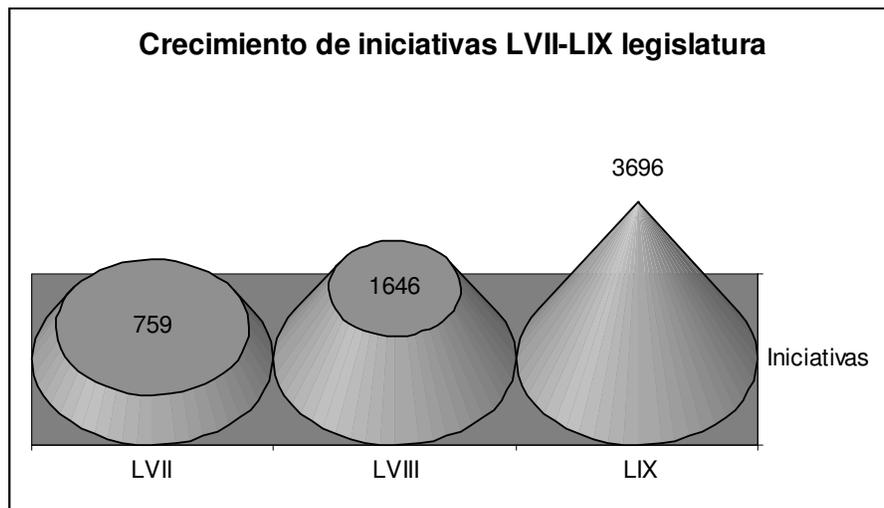
Gráfica 16



Fuente. Sistema de Información Legislativa

Por lo menos en el papel el poder legislativo consiguió una presencia de la que careció durante el s. XX, sin embargo esto no implica que el aumento de poder traiga consigo un mejor desempeño legislativo, o una imagen positiva hacia el ciudadano.

Gráfica 17

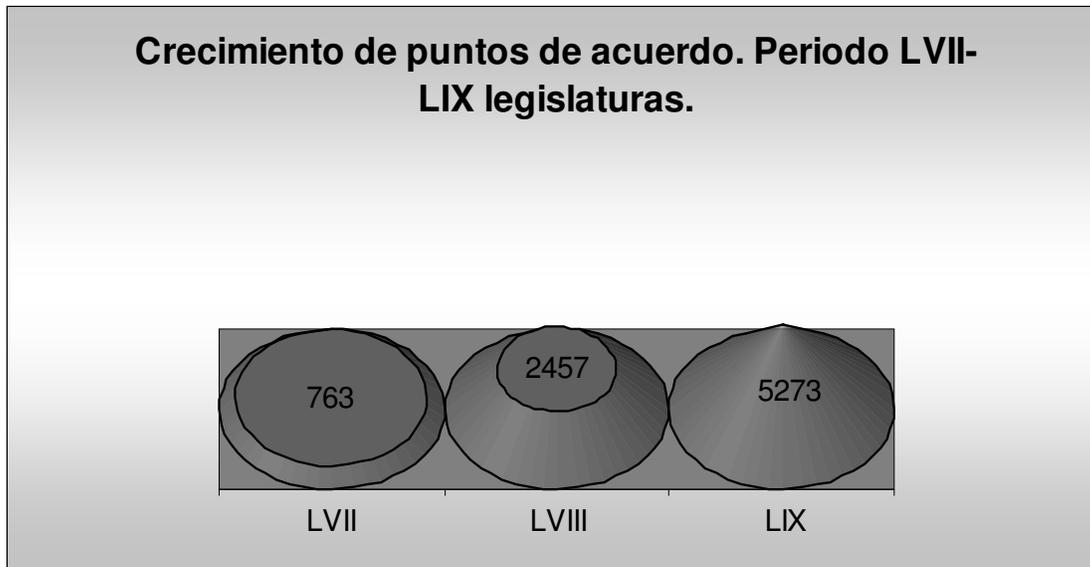


Fuente. Sistema de Información Legislativa

Esto ¿qué significado tiene? Significa que el número de iniciativas presentadas por los legisladores, individualmente, creció de manera exponencial. En este sentido el PVEM es un ejemplo magnífico. Durante la LVII legislatura, los diputados y senadores miembros de este partido propusieron 43 iniciativas con apenas 5 representantes; para la LIX legislatura tuvieron 17 diputados y 5 senadores, lo que contabiliza un total de 22 legisladores, entre ellos propusieron 540 proyectos de reforma de ley. Es decir, pasaron de un promedio de 8.6 iniciativas por legislador a 24.5 en seis años.

¿Porqué las fracciones parlamentarias buscan un mayor número de reformas legislativas de manera progresiva y constante? Como lo veremos más adelante las razones se encuentran en la búsqueda por mejorar la imagen que proyecta el legislador hacia la sociedad; punto en el que se fracasó rotundamente por los otros vectores que acompañan la imagen del legislador.

Gráfica 18



Fuente. Sistema de Información Legislativa

El uso de las proposiciones con punto de acuerdo no solía ser recurrente en las legislaturas donde existió mayoría absoluta priísta. Durante los años en que el presidencialismo mexicano mantuvo el control hegemónico del poder político y por

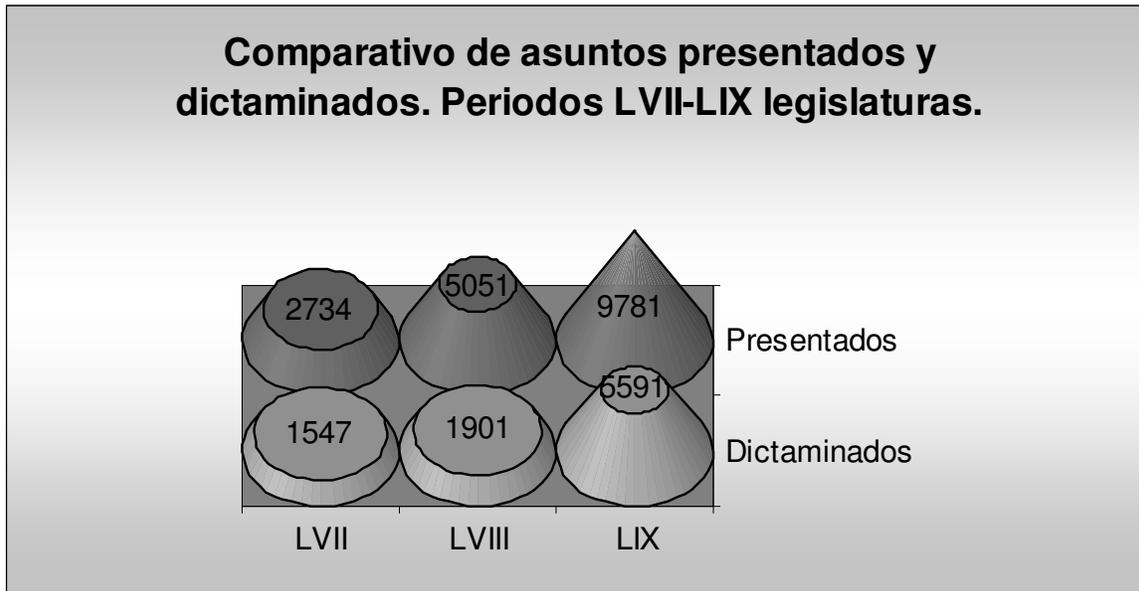
ende del poder legislativo no fue necesario hacer uso de esta herramienta más que para asuntos sin mayor relevancia, como son felicitaciones diversas y peticiones o solicitudes expresas hacia el ejecutivo.

Al cristalizarse la llamada transición democrática en el año 2000 el uso de las proposiciones con punto de acuerdo se volvió recurrente, a tal grado que en un periodo de 6 años creció 700 veces. La explicación a este evento se debe a la conformación del Congreso de la Unión. Al existir un número mayor de legisladores que conforman el bloque de oposición, aumentan por consecuencia las exigencias para el poder ejecutivo, pero evidentemente esta razón es apenas la punta del iceberg. El poder legislativo, al conformarse por un número de legisladores de origen plural, intercede activamente en la vida política del país. Así, temas como derechos humanos, política internacional, comunicación política y social, economía entre otros temas tomaron una relevancia mayor e histórica dentro del quehacer legislativo. Podemos vislumbrar entonces mayor participación política y social por parte del poder legislativo, así como la asunción de su origen, el control del poder político hacia el Ejecutivo federal y entre los estados de la federación.

El trabajo legislativo no ha tenido una relación tan ríspida con el poder ejecutivo como para detener el accionar de la administración pública. En primer lugar la aprobación de los instrumentos internacionales, en las cuales la negociación corresponde al titular del poder ejecutivo, una vez pactados los tratados internacionales estos deben ser avalados por el Senado de la República. Los números nos indican que en la LVII Legislatura fueron aprobados 147 de 155 tratados internacionales pactados, para la legislatura siguiente se aprobarían 117 de 119 y para la LIX fueron 100 de 103 tratados.⁴⁸

⁴⁸ Los números fríos en ocasiones no reflejan el acontecer político y social del momento histórico, hay que recordar que durante la LVII legislatura el presidente en funciones Ernesto Zedillo gozó durante la primer mitad de su sexenio de mayoría prísta en el Congreso de la Unión. Durante las siguientes legislaturas el presidente Vicente Fox toma posesión con los problemas del Congreso de la Unión dividido, pero además de ello, la política internacional del sexenio 2000-2006 fue duramente criticada por los internacionalistas al abandonar la postura de no intervención, así como

Gráfica 19



Fuente. Sistema de Información Legislativa

Durante la gestión del ex presidente Vicente Fox en asunto de los tratados internacionales el poder ejecutivo no fue detenido en sus intentos, sin embargo si fue cuestionado por la política exterior llevada a cabo durante su sexenio.

En cuanto a los permisos al ejecutivo para salir del país, los ex presidentes Ernesto Zedillo y Vicente Fox sufrieron en ocasiones de fuertes cuestionamientos por parte de la oposición, la exigencia de bases y resultados de las salidas internacionales del país no se hicieron esperar. Sin embargo y a pesar de estos cuestionamientos ambos presidentes consiguieron un alto porcentaje de éxito en la obtención de estos permisos. De hecho solamente un permiso fue denegado durante la administración del ex presidente Fox, de allí en fuera el poder legislativo no suele detener las giras presidenciales internacionales.

El momento donde se observa con claridad la relación ejecutivo-legislativo es en la ratificación de nombramientos de funcionarios públicos mayores. Mientras que la

los ríspidos problemas que se afrontaron con el canciller Castañeda, primero, y posteriormente con sus homólogos de Cuba y Venezuela.

LVII legislatura dejó pendientes 7 nombramientos al presidente Zedillo (lo que en términos prácticos significa detener los nombramientos), la LVIII rechazaría 7 nombramientos a Vicente Fox, y la LIX rechazaría 1, pero a cambio dejó pendientes 40 más. Hay que insistir en que la ratificación de nombramientos es un punto de suma importancia en la relación ejecutivo-legislativo por el margen de maniobra que puede obtener el presidente al interior de la administración pública, representa la diferencia entre contar con colaboradores cercanos y de confianza al presidente o no.

Capítulo 4. La LX legislatura. Perspectiva de la legislatura.

4.1 La LX legislatura en cifras: Segundo año de trabajo legislativo.

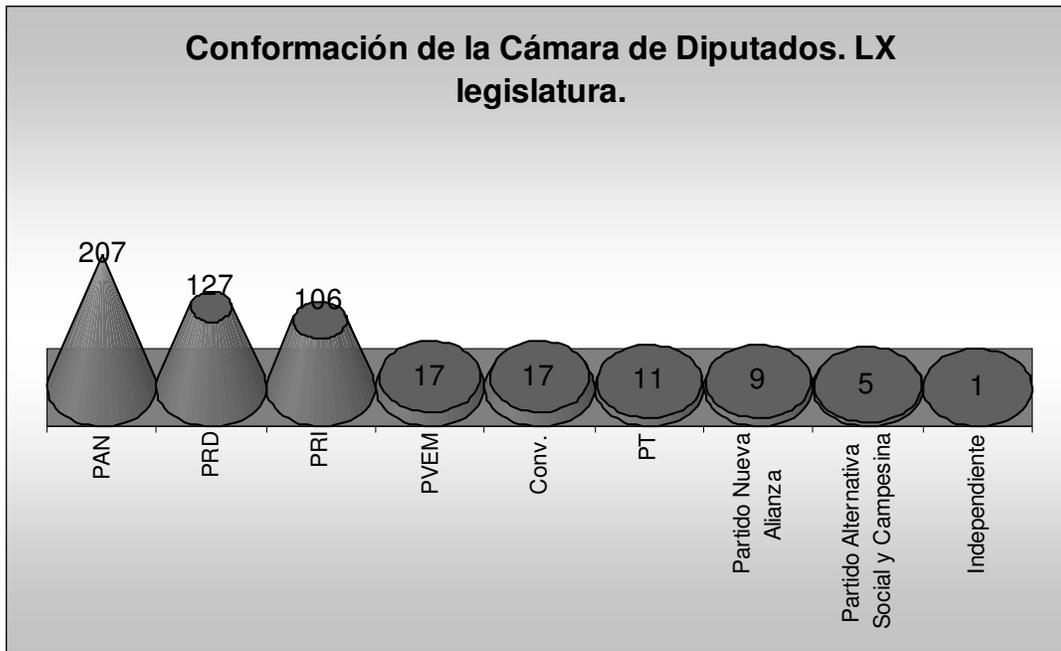
La LX legislatura entró en funciones el primero de septiembre del 2006 y concluye actividades el 31 de agosto de 2009. Para esta legislatura hay que destacar las elecciones y el ambiente que le rodean. Primero, la culminación del sexenio foxista el cual duramente criticado; un ambiente electoral llenó de derrotas para el panismo en los estados de la república. Por otra parte, y tras haber sobrevivido al juicio político y posterior desafuero, Andrés Manuel López Obrador, conseguía llegar como favorito para ganar la presidencia. Las votaciones al final declararon ganador y presidente electo a Felipe Calderón, sin embargo, el ambiente político se enrareció para dar paso, en ese momento a la zozobra en temas de política y economía.

Es importante resaltar este episodio de la historia mexicana, porque al final será un punto nodal para entender los avatares de la LX legislatura, que se ve envuelta en el marasmo político provocado por las elecciones tan cerradas con las que el PAN gana las elecciones presidenciales.

En medio de este ambiente la LX legislatura toma posesión, conformada en la cámara de diputados por 207 legisladores del PAN, que representan el 41% de los escaños posibles, atrás de ellos el PRD consiguió la mejor posición de su historia en la cámara al alcanzar 127 diputaciones federales, que representa 25% de escaños; el PRI se vio superado y cae a la tercera posición al interior de la cámara al obtener el 21% de los escaños. Los partidos llamados chicos como el PVEM y Convergencia alcanzaron cada uno 3% de los escaños, Partido Nueva alianza 1.8%, y el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC) el 1%.

Con esta distribución de fuerzas la cámara de diputados, aparentemente, se convierte en un polvorín donde ningún grupo es capaz de tener una mayoría capaz de asegurar el número de votos suficiente para impulsar un proyecto propio.

Gráfica 20



Fuente. Sistema de Información Legislativa

En la Cámara de Senadores la situación no varía mucho, de hecho es la primera legislatura en que las condiciones son parecidas en ambas cámaras. El PAN consigue mayoría relativa al obtener el 40% de las curules; el PRI que en legislaturas pasadas había obtenido mayoría fue desplazado al segundo lugar al obtener el 25% de los curules; el PRD se mantuvo como la tercera fuerza al interior del Senado, al obtener el 20% de las mismas.

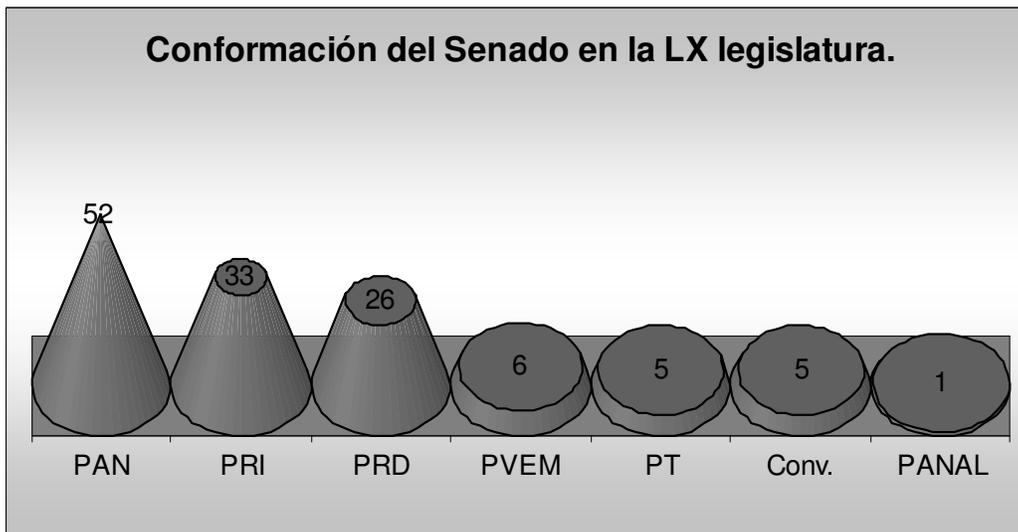
La pluralidad se da al interior del Senado, mientras que en legislaturas pasadas la Cámara de Diputados se conformaba por varios partidos políticos que sumaban varias fracciones parlamentarias. En la Cámara de Senadores la situación era diferente, hacia 1988 conformada única y exclusivamente por senadores del PRI, hacia las legislaturas LVIII y LIX estaba conformada por 4 partidos políticos PRI, PAN, PRD y PVEM, y aunque Convergencia tenía una curul está no representaba ningún punto de importancia para el resto de los grupos parlamentarios. Para la LX legislatura la situación es diferente, además de los grupos ya mencionados, hay que sumar la presencia del partido Convergencia quien pudo conformarse

como grupo parlamentario al obtener 5 escaños, y de los partidos del Trabajo y de Nueva Alianza, aunque solamente haya conseguido un espacio en el Senado.

49

Como sucedió en las legislaturas pasadas los legisladores han hecho uso de las licencias para buscar la solución a asuntos personales (dentro de los que se incluye el acomodo político, principalmente en sus estados de origen). Tal es el caso de la Cámara de Diputados, donde hasta el momento se han solicitado 59 licencias, de los cuales han regresado 25 a sus curules sin presentar ninguna renuncia. En el caso del Senado se han solicitado 21 licencias, de las cuales solamente 7 han regresado a sus labores legislativas. Hay que destacar que en el Senado ya se dio la primera renuncia.⁵⁰

Gráfica 21



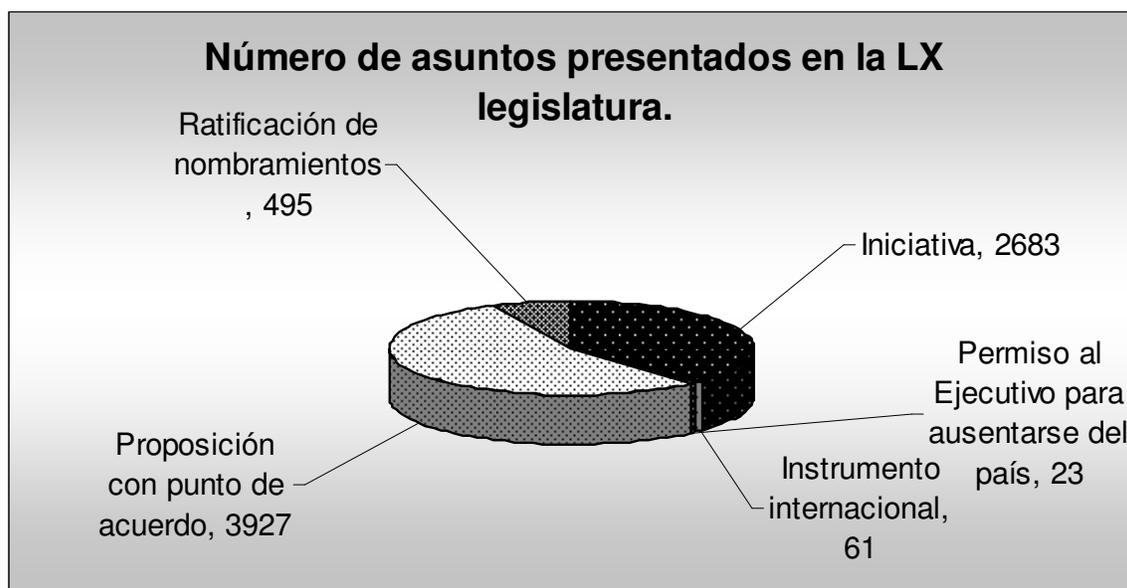
Fuente. Sistema de Información Legislativa

⁴⁹ Es importante resaltar que para conformar un grupo parlamentario se requiere de un mínimo de 5 integrantes. Este dato sobresalta cuando se informa que las prerrogativas legislativas se dan por medio de un grupo parlamentario.

⁵⁰ La ex senadora Ivonne Aracely Ortega Pacheco, quien solicitó licencia el 26 de octubre de 2006 para ser candidata a la gubernatura de Yucatán, puesto al que accedió el primero de agosto de 2007. Resalta que solamente permaneció un mes en el encargo.

La LX legislatura es la representación absoluta de lo que se manejó el capítulo anterior, el incremento de los asuntos abordados por las cámaras del Congreso de la Unión. Para el primer año de la legislatura se abordaron 7189 asuntos, casi 5000 asuntos más que en toda la LVII legislatura, y comparado con la LIX legislatura se lleva el 73% del total de asuntos abordados en el periodo de 3 años que duró la LIX.

Gráfica 22



Fuente. Sistema de Información Legislativa

Es evidente que a un mayor número de asuntos que tiene que ser trabajados por las cámaras es menor su capacidad para dictaminarlos, la legislatura pasada dejó pendientes 4163 asuntos, dejado pendientes 4004. Sin embargo, al ritmo de trabajó de dos años, los legisladores federales habrán dictaminado un número mayor de asuntos que las legislaturas pasadas.

Es importante señalar que la legislatura sigue un comportamiento parecido a su antecesora en la relación con el Ejecutivo federal, sin embargo, hay que aclarar que la relación tensa con el titular del poder ejecutivo se dio con el ex presidente

Vicente Fox, a quien nuevamente se le negó una autorización para salir del país.⁵¹ Y nuevamente es la Cámara de Diputados quien niega el permiso para asistir a la gira de trabajo, ya que en un principio en la Cámara de Senadores se había autorizado, pero al llegar la minuta a la Cámara revisora es desechada por completo.

En cuanto a las iniciativas se encuentra el aumento considerable de ellas, 2683 reformas de ley planteadas en dos años de trabajo -en contraparte la legislatura anterior planteó 3696 reformas en 3 años de duración-. De ellas 188 fueron aprobadas y 150 desechadas para totalizar 388 dictámenes. 86% de las iniciativas planteadas se encuentran pendientes en comisiones.

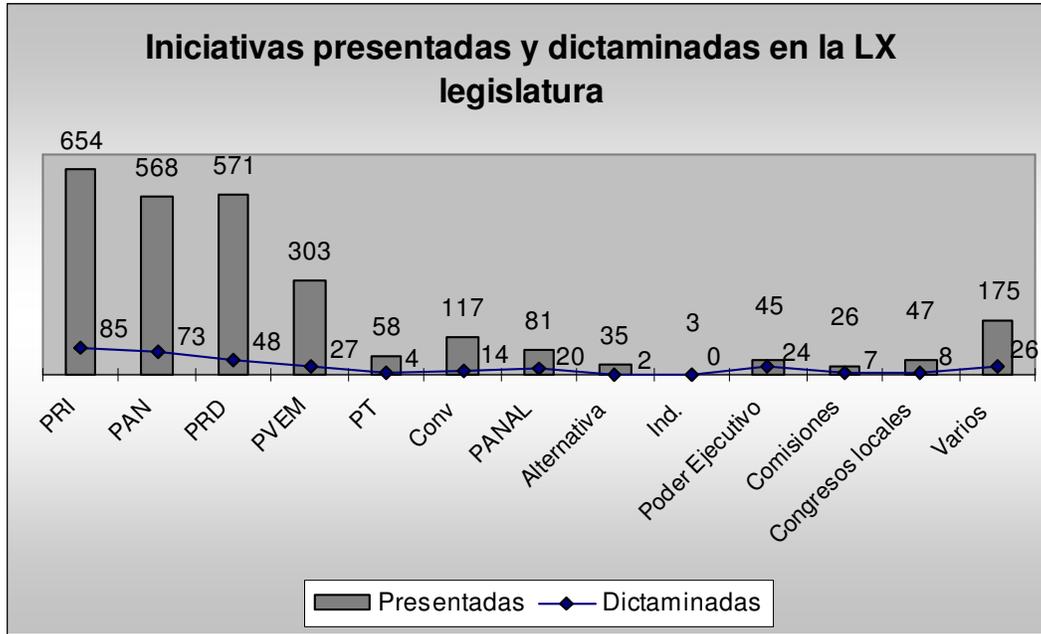
Los puntos de acuerdo han sido utilizadas en 3927 ocasiones, de los cuales se han aprobados 1601 y desechado 612, para totalizar 2213 acuerdos dictaminados. 56% de los puntos de acuerdo han sido resueltos.

Esto va dando la pauta para afirmar que durante la legislatura se han priorizado los puntos de acuerdo, por encima de las iniciativas de reforma, porque a pesar de que la cifra es grande se han resuelto con mayor facilidad.

Las preguntas en este punto son: ¿Por qué los puntos de acuerdo han sido dictaminados con mayor facilidad que las iniciativas? ¿Que significado tiene el uso tan amplio de los puntos de acuerdo? ¿Qué significado tiene el alza impresionante en el intento de reformas de ley? Al ir desglosando el capítulo las respuestas encontraran una respuesta sustentada.

⁵¹ Solicitud denegada el 11 de noviembre de 2006 para realizar una visita de trabajo a Australia, del 12 al 16 de noviembre; y del 16 al 19 de noviembre para participar en la XIV Reunión de Líderes del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), a celebrarse en la ciudad de Hanoi, República Socialista de Vietnam.

Gráfica 23



Fuente. Sistema de Información Legislativa

Las iniciativas presentadas por los legisladores de cada grupo parlamentario proporcionan un indicativo de la evolución e intereses de los partidos políticos al interior del poder legislativo. Así, el PRI presentó 654 iniciativas, el PAN 568 y el PRD 571. En este tenor quien mayor índice de éxito tiene es el revolucionario institucional quien consiguió que 48 de ellas fueran aprobadas, sumando las iniciativas presentadas de legislaturas anteriores el PRI ha conseguido que se aprueben 82 reformas.

En contraparte el PRD a pesar de ser la segunda fuerza política del Congreso de la Unión no pudo reflejarlo en sus iniciativas, 27 de ellas fueron aprobadas y sumando proyectos de otras legislaturas suman 41.

El caso del PAN es igual de interesante que el de la su contraparte amarilla porque llega a las cámaras legislativas con mayoría relativa y, sin embargo, se

encuentra por debajo del PRI en cantidad de proyectos de reforma que han terminado exitosamente.

Llama la atención que el grupo parlamentario del PVEM ha presentado 303 iniciativas de reforma, dado que el número de legisladores que tiene son 5 senadores y 17 diputados, para totalizar 22 legisladores. El Verde Ecologista ha presentado 13.7 iniciativas por legislador. En términos de promedio sería el partido más productivo.⁵²

Los llamados partidos pequeños han presentado una cantidad menor de iniciativas, sin embargo, su contribución al crecimiento de iniciativas es considerable, Convergencia presentó 117 iniciativas, seguido del Partido Nueva Alianza (PANAL) con 81, el PT con 58 y Alternativa con 35. Esto arroja que por cada legislador de Convergencia se presentaron 5.3 iniciativas; del PANAL 8.1; del PT 3.6; y de Alternativa 7, respectivamente.

Los partidos grandes presentan tasas de iniciativas más pequeñas: el PAN presentó en promedio por cada legislador 2.19 iniciativas, el PRD 3.75 y el PRI 4.7. Estas cifras me llevan a sostener que la oposición es quien tiene más necesidad de presentar iniciativas.

Ahora bien, la relación ejecutivo-legislativo ha tendido a ser analizada desde la óptica del número de iniciativas que presenta al congreso y que son aprobadas, pronto veremos que este indicador puede falsear la información, al contrastar la información cualitativa contra la cuantitativa.

La presidencia ha propuesto 45 reformas de ley de las cuales han sido aprobadas 24 y siguen pendientes 21, lo que implica que ninguna iniciativa del presidente Calderón ha sido desechada. Pero además de ello significa que el 14% del total de

⁵² Esto claro si se aceptará como indicador de desempeño la presentación de iniciativas.

proyectos aprobados en el congreso tiene su origen en el poder ejecutivo. A pesar que el total de iniciativas propuestas por esta instancia es de apenas el 0.18%.

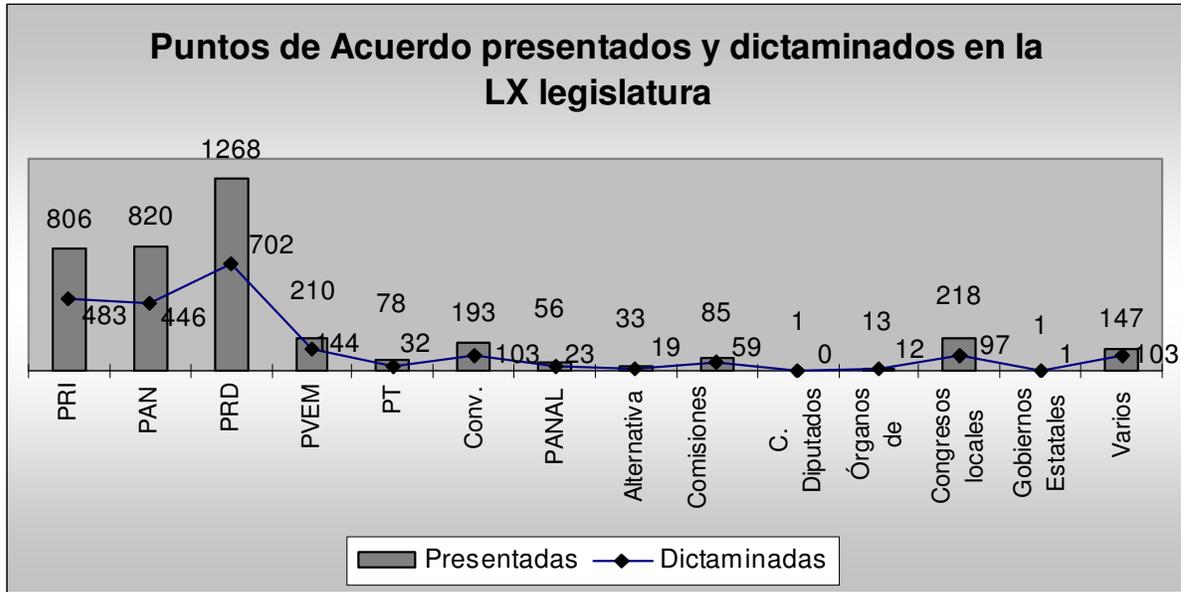
Suerte diferente es la que tienen los congresos locales, quienes han presentado 47 iniciativas y se les han resuelto solamente 6, además de que una de ellas ha sido desechada.⁵³

En apariencia si observamos el número total de iniciativas dictaminadas por el poder legislativo, durante su primer año de funcionamiento, en la LX legislatura encontramos un número muy alto de dictámenes provenientes de legislaturas pasadas, sin embargo, para efectos de análisis no sirve porque durante las sesiones ordinarias de septiembre de 2006 se llegó a un acuerdo de la JUCOPO donde las iniciativas pendientes de las legislaturas que les antecedieron se dieron por desechadas.⁵⁴ Dejando un aproximado de 100 iniciativas que siguen en estudio en comisiones.

Gráfica 24

⁵³ La iniciativa desechada fue la presentada por el congreso de Jalisco y era una reforma al artículo 464 Ter de la Ley General de Salud.

⁵⁴ Este dato es muy importante para las conclusiones finales porque hay legisladores que estuvieron en las legislaturas pasadas inmediatas, por ejemplo Jorge Zermeño, ex presidente de la Cámara de Diputados durante el primer año, fue senador en la LVIII y LIX. Es evidente que la cifra es aún más grande, pero este caso nos sirve para ejemplificar con cierta claridad los criterios utilizados en esta legislatura.



Fuente. Sistema de Información Legislativa

Las proposiciones con punto de acuerdo han sido especialmente utilizadas en la legislatura, 3929 puntos de acuerdo han sido presentados, de las cuales han sido aprobados 1620, que representan el 41% de aprobación, desechadas 612, en términos porcentuales el 15%, y tramitadas bajo el carácter de urgente u obvia resolución⁵⁵ 82, es decir el 2% ha sido aprobado bajo este instrumento legislativo.

El crecimiento en el uso de la proposición con punto de acuerdo por parte de los legisladores se observa al comparar las legislaturas pasadas; mientras que en la LVII legislatura se utilizaron 763 puntos de acuerdo, para la LVIII se utilizaron 2457 y para la LIX serían 5273. En los dos años de la LX legislatura se ha presentado el 74% del total contabilizado en la legislatura pasada.

Ahora bien, el grupo parlamentario que con mayor frecuencia utiliza las proposiciones con punto de acuerdo es el PRD, con 1,267, lo que significa que el 32% de puntos de acuerdo fueron propuestos por este partido. Le sigue el PAN con 20.5% y el PRI con el 20.8%.

⁵⁵ El carácter de urgente u obvia resolución es una herramienta legislativa que permite definir el mismo día de la presentación ante el pleno si el punto de acuerdo es avalado por la cámara presentadora o tendrá que ir para su estudio a comisiones. Y consiste en que de ser aceptado, es discutido y votado en ese mismo momento.

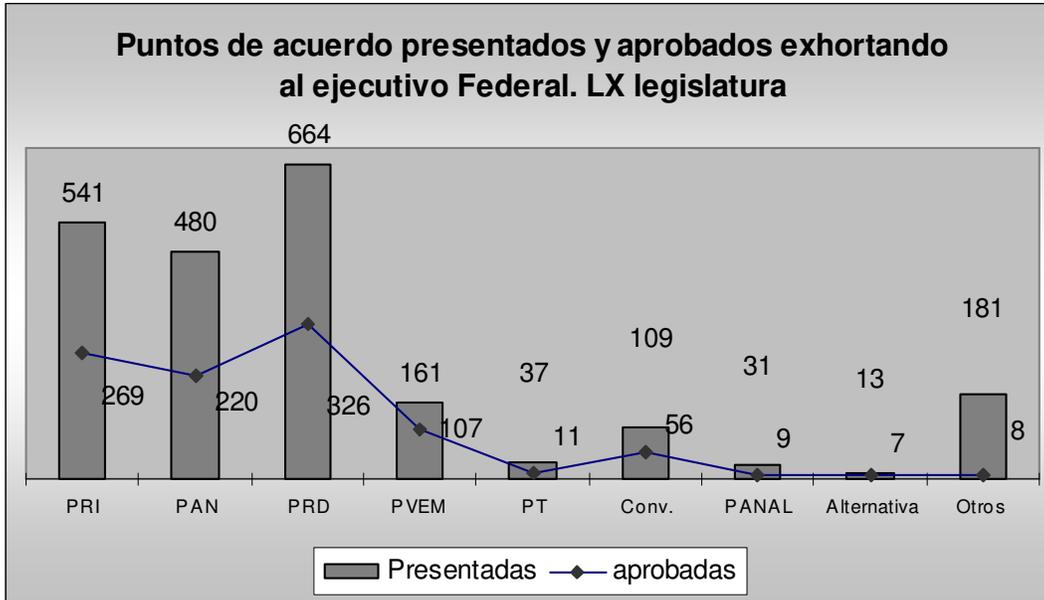
En el mismo tenor se encuentran los partidos chicos, al igual que en las iniciativas de reforma, aportan una gran cantidad de puntos con respecto a su tamaño al interior de las cámaras legislativas. Así el PVEM propuso 210 proposiciones, lo que significa que cada legislador proveniente de éste partido político utilizó en promedio 9.5 veces los puntos de acuerdo. Por su parte Convergencia 193 Proposiciones con Punto de Acuerdo y tiene 22 legisladores, es decir en promedio cada legislador del partido naranja las utilizó en 8.7 ocasiones.

Comparado por ejemplo con el PRD, estos grupos parlamentarios utilizaron con mayor frecuencia por legislador en activo, las proposiciones con punto de acuerdo. Pero comparado con el PRI y el PAN es desbordado, mientras que el PRI en promedio utilizó 4.2 ocasiones y el PAN 2.3 puntos de acuerdo por legislador, el PASC lo utilizó 5.6 ocasiones.

Esto ¿qué significado tiene? Significa que las proposiciones con punto de acuerdo no sólo sirven para acotar al poder ejecutivo, sino que son usados para posicionarse políticamente al interior del congreso, y también, para darse a conocer a la sociedad; de otra forma, el legislador proveniente de partidos políticos pequeños estaría en la sombra permanentemente.

Es relevante subrayar que el PRD, al jugar el papel de oposición al interior del congreso y del régimen político, toma el punto de acuerdo como la trinchera donde puede ejercer un papel de poder más activo, la mayor parte de las proposiciones con punto de acuerdo tienen como destinatario al poder ejecutivo, ya sea para su titular o su gabinete. Ocurre que las cámaras legislativas propusieron 1492 Proposiciones con Punto de Acuerdo que en términos porcentuales representan el 47% del total presentado, de los cuales 433 provienen del PRD, es decir el 29% del total de exhortos realizados al ejecutivo provienen de este partido político.

Gráfica 25



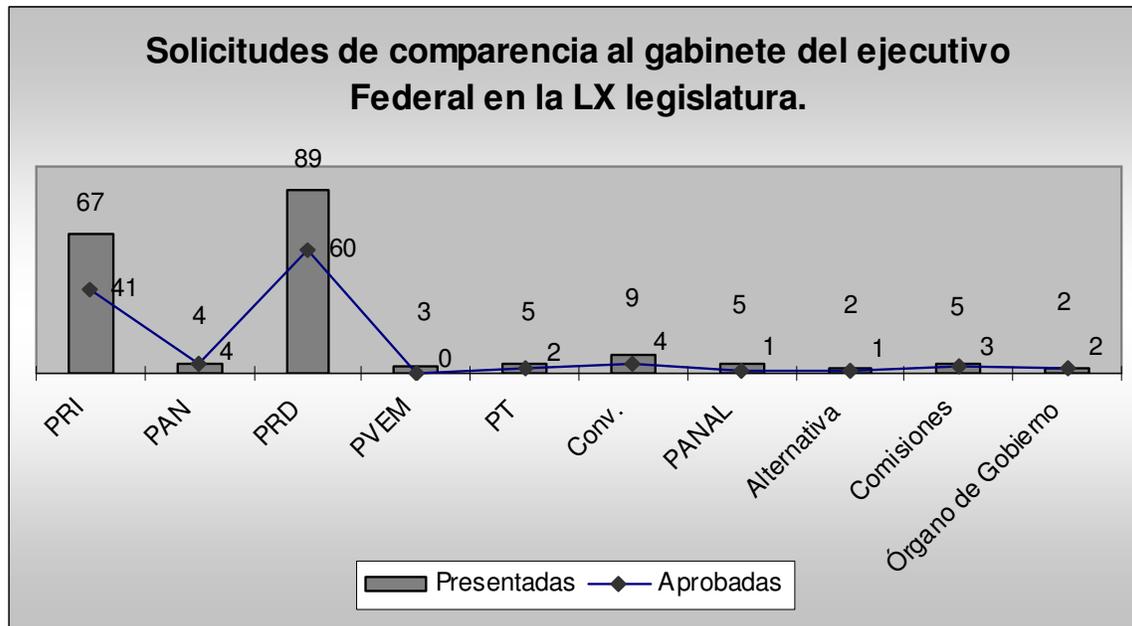
Fuente. Sistema de Información Legislativa

En total el conjunto PRI-PRD participo con el 49% de los exhortos realizados al Ejecutivo federal y su gabinete. La oposición juega su papel utilizando esta herramienta legislativa como trinchera política. Por contradictorio que parezca el PAN participó con el 23% de los exhortos lo que refuerza la hipótesis de que los puntos de acuerdo son instrumento político para los legisladores.

Por su parte el PVEM y Convergencia han dado a su vez un uso frecuente a los exhortos presentando el 8% y 5.5% respectivamente. Aunque no parece una cifra alta, cuando contrastamos el número de legisladores provenientes de estos partidos políticos su cifra individual si lo es. Para el verde ecologista 5.3 puntos de acuerdo propuestos por legislador, mientras que para los legisladores de Convergencia es de 3.8.

La siguiente tarea para observar el trabajo legislativo en la balanza de poderes lo podemos observar en las solicitudes de comparecencia.

Gráfica 26



Fuente. Sistema de Información Legislativa

Es aquí donde encontramos mayor concordancia en el papel de los partidos políticos, el papel que ha jugado la oposición se observa fielmente en estos datos, el PRD solicitó 89 comparecencias de funcionarios públicos obteniendo respuesta favorable en 60 ocasiones, por su parte, el PRI lo intentó 67 veces y obtuvo resultados favorables en 41 ocasiones.

Mientras que el partido al que pertenece el Ejecutivo federal apenas dio uso de esta herramienta, 4 comparecencias fueron solicitadas por legisladores panistas y las 4 tuvieron cauce favorable.

Se ve entonces como los grupos parlamentarios han hecho de las proposiciones con punto de acuerdo una herramienta que les acomoda para hacer presencia en el escenario político. Porque al existir los puntos de acuerdo se pueden establecer demandas, peticiones, solicitudes que pueden o no tener un fundamento jurídico, político o técnico.⁵⁶

⁵⁶ Un caso excepcional para ejemplificar lo afirmado ocurrió el 14 de febrero de 2008, un punto de acuerdo presentado por la senadora María de los Ángeles Moreno (PRI) entorno al alza del impuesto predial y que solicitaba una especie de comparecencia del secretario de Finanzas del DF. Se convirtió un punto de acuerdo carente de sustento jurídico al invadir la esfera de competencia de la ALDF. Fue el manejo político de la situación lo que imperó y no, el conocimiento técnico y

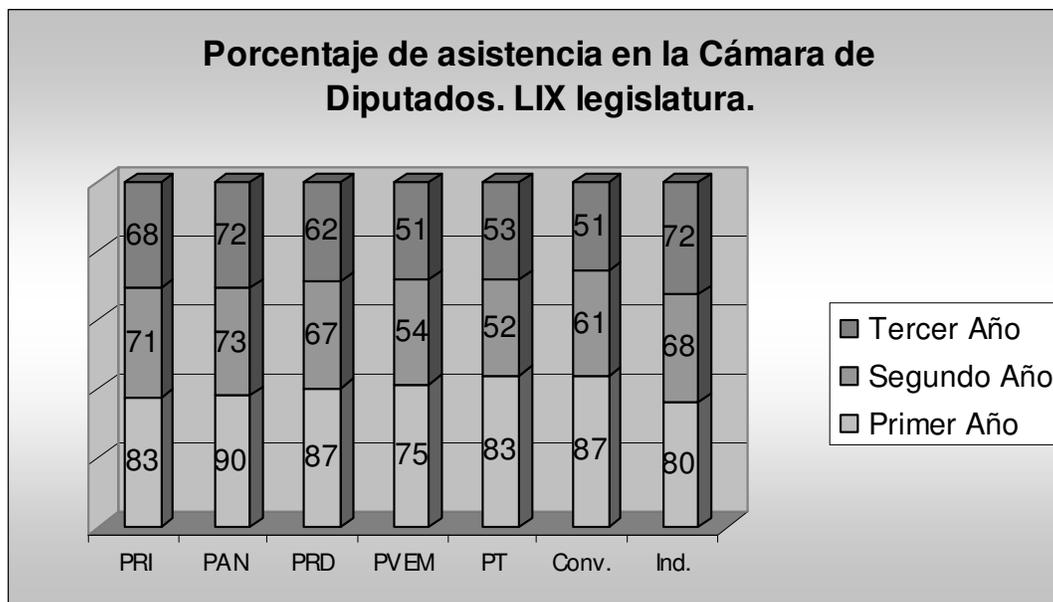
Al mismo tiempo el punto de acuerdo va a funcionar como una especie de catalizador entre los grupos parlamentarios, es decir, las proposiciones con punto de acuerdo han servido con un fin específico, ser el campo inicial de las batallas por colocarse en las primicias de la negociación política, aunque ello no implique necesariamente victorias o derrotas reales porque al final, el punto de acuerdo es un instrumento político no reconocido constitucionalmente.

Analicemos ahora un poco el porcentaje de asistencia de la LIX legislatura en la cámara de diputados. Durante el primer año es cuando se da el índice de asistencia más alto, los porcentajes de asistencia entre los grupos parlamentarios no son menores al 80%, excepción del PVEM quien tiene apenas el 75% de asistencia a sus curules.

En la siguiente tabla se puede observar que el PAN es quien tiene el promedio de asistencia más alto de la LIX, mientras que su contraparte es el PVEM, quien se distinguió por tener la tasa más alta en cuanto a ausentismo se refiere. Sin embargo, la tasa de ausentismo aumenta conforme se acerca a su fin la legislatura, el primer año en promedio los legisladores acuden al 83% de las sesiones, para el segundo año este porcentaje disminuye al 63% y para el tercer año disminuye al 51%

Gráfica 27

jurídico del asunto. La problemática queda constreñida a la aparente ignorancia de los legisladores para poder discernir entorno a sus propios atributos y competencias, y del uso político de los eventos.



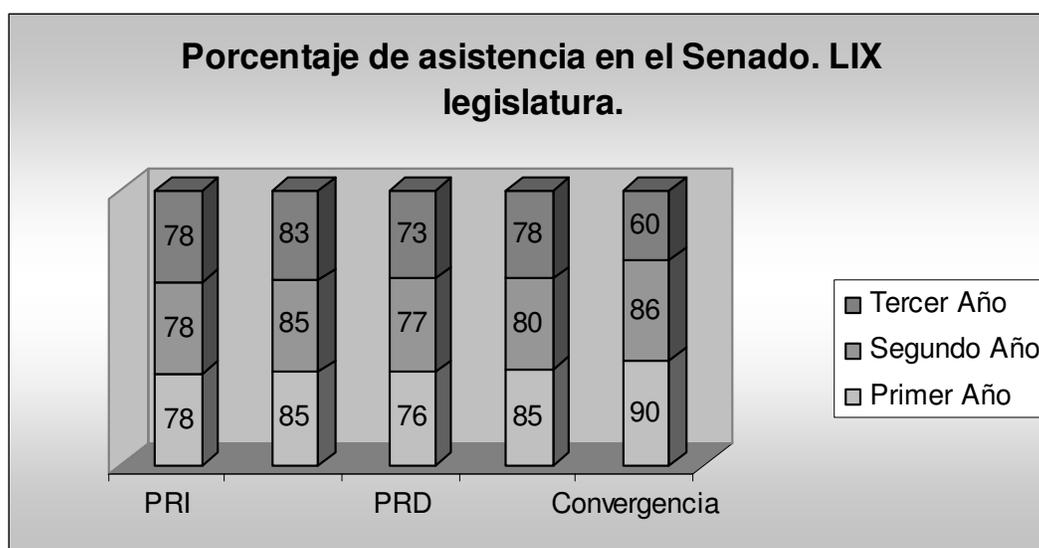
Fuente: Monitor Legislativo

Si en la LIX legislatura los diputados se caracterizaron por tener una fuerte propensión a ausentarse de sus labores legislativas, en la Cámara de Senadores no fue la excepción, aunque a diferencia de sus compañeros diputados la asistencia se mantuvo de manera estable entre los grupos parlamentarios, de forma tal que el PAN se mantuvo los tres años por arriba del 80% de asistencia. Mientras que el PRI mantuvo una tasa del 78% y los legisladores del PRD se presentaron a poco más del 70% de las sesiones.

Se observa que en la Cámara de Diputados el primer año de la legislatura existió una alta tasa de asistencia entre los diputados, y conforme transcurrió la legislatura los diputados se volvieron ausentistas, situación que no sucedió de forma tan pronunciada en el Senado. Es importante resaltar que la alta tasa de asistencia de los legisladores panistas a las cámaras legislativas se debe al papel de fuerza mayoritaria que tuvieron al interior del congreso mexicano. Y que la oposición al jugar su papel se presentó en menor porcentaje, además de ir decayendo en su interés legislativo conforme avanzó la legislatura.

La tasa de asistencia en la LIX legislatura tiene un porcentaje parecido a su homóloga, siendo el PRD quien tiene el porcentaje de asistencia más bajo. Y nuevamente vemos el mismo efecto conforme se acerca los tiempos para el fin de la legislatura este porcentaje viene a la baja. Se hace evidente que los intereses personales y políticos de los legisladores afectan su asistencia a las cámaras legislativas.

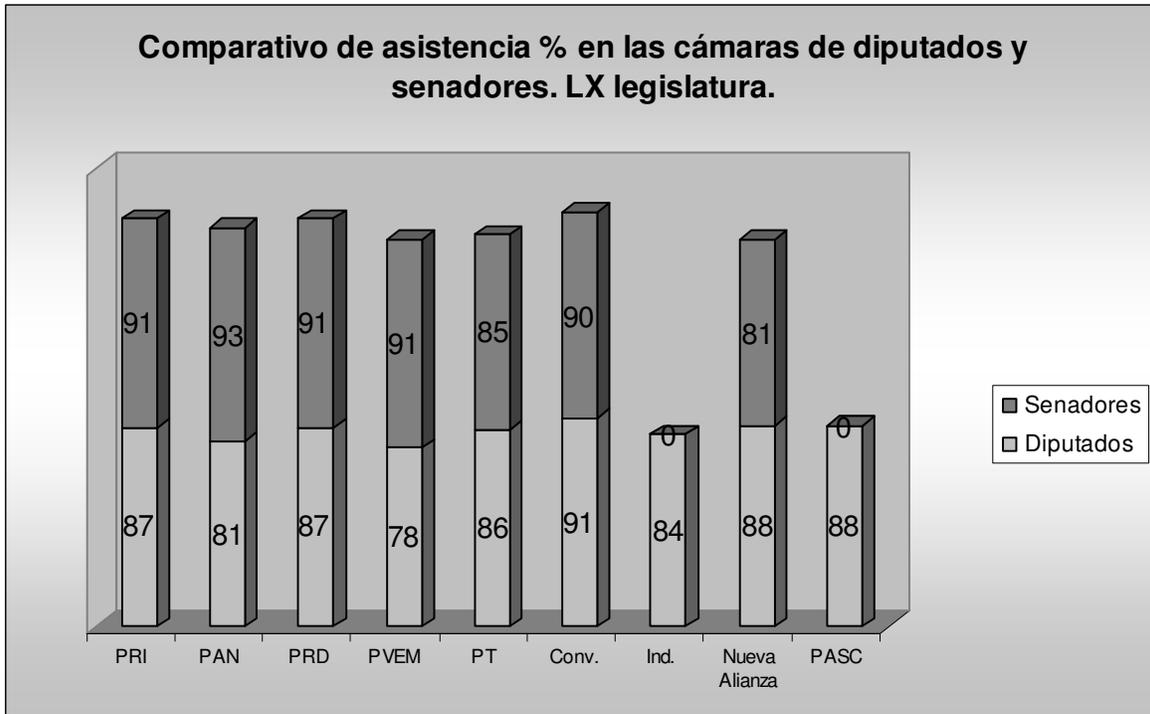
Gráfica 28



Durante la LX legislatura la asistencia ha sido verdaderamente alta, en todos los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados su asistencia es mayor al 80%, a excepción de nuevamente el PVEM, quien se encuentra en 78%. En la Cámara de Senadores la situación es completamente diferente dado que la frecuencia de asistencia es aún más alta que entre los diputados. Los legisladores de los grupos parlamentarios en el Senado se presentan a las sesiones en el 90% de los casos, a excepción de los legisladores del PT y de Nueva Alianza quienes están en el 85 y 81 por ciento respectivamente.

Gráfica 29⁵⁷

⁵⁷ Nótese que en el Senado no aparece el PASC por no haber alcanzado ninguna curul y hasta el segundo año de la LX legislatura no existe registro de ningún senador que se haya independizado de su grupo parlamentario.



Fuente: Monitor Legislativo

El punto importante será observar si al igual que la legislatura anterior la presencia de los legisladores en las cámaras legislativas comienza a declinarse a favor del ausentismo.

4.2 La Reforma del Estado

De que manera inciden las cifras en el análisis del sistema legislativo. La respuesta es sencilla. La estadística nos sirve para apoyar el estudio cualitativo del objeto de estudio, de forma tal que las relaciones entre ambas reflejan la realidad del mismo. En palabras simples, a partir de la reflexión entre los números y los acontecimientos nos podemos acercar con mayor precisión al estado actual, pasado o futuro de nuestro objeto de estudio.

Así pues, al dar inicio la LX legislatura el tema poder legislativo (que es mejor conocido como cámaras, pues se les suele relacionar como entes separados) se posicionó en los medios de comunicación con una fuerza inusual en nuestra

historia reciente. El efecto de las elecciones de 2006 con un resultado cerrado y la posibilidad del fraude electoral dejaron un vacío político que solamente el poder legislativo era capaz de subsanar. Aún y con todo el desprestigio que le antecede en las manos del poder legislativo se encontró la posibilidad de legitimar el sexenio del presidente Calderón.

La expectación por cambios, reformas de alto impacto, cambio de imagen, reposición y composición del Estado parecieron las nuevas metas de los legisladores, si durante dos legislaturas no se hallaron los consensos para reformarla, esta legislatura tendría en si misma el reto de concretarlas. Y para ello los legisladores se dedicaron a crear una ley. La primera propuesta emanó del diputado Juan Nicasio Guerra, del PRD, y fue presentada el 21 de noviembre de 2006; posteriormente, el 14 de noviembre de 2006, el senador Manlio Fabio Beltrones realizó la suya y, finalmente 27 de febrero de 2007 el diputado Alfredo Ríos Camarena del PRI haría lo propio. De las tres propuestas presentadas la del senador Beltrones fue aprobada el 13 de abril del 2007. (SIL)

Las tres iniciativas eran muy parecidas entre sí, ya que coincidían en la necesidad de crear la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, órgano que fuese capaz de organizar el trabajo entorno a la reforma del Estado. Las diferencias de las iniciativas radicaron en la composición de la misma: Juan Nicasio Guerra propuso una Comisión integrada por un representante de cada grupo parlamentario de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como por un representante del Ejecutivo federal y de uno por cada partido político nacional con registro ante el IFE (GPD, 21-11-2006). Por su parte Alfredo Ríos propuso que estuviese integrada por los presidentes de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y de Diputados, los coordinadores de cada grupo parlamentario y los presidentes de la Comisión de Reforma del Estado de ambas Cámaras (GPD, 27-02-2007). Mientras que la iniciativa del senador Beltrones proponía un órgano plural, integrado por un representante de cada grupo parlamentario de las cámaras de Diputados y de Senadores así como por un representante del poder

Ejecutivo federal y uno por cada partido político nacional con registro ante el IFE, y un suplente por cada titular. La cual sería presidida por los presidentes de las mesas directivas de las cámaras de Senadores y de Diputados, por seis meses en forma rotativa y tendrían, entre otras atribuciones, conducir y coordinar el proceso para la reforma del Estado, integrar e instalar subcomisiones y los grupos que sean necesarios para la realización de los trabajos y la consulta. (GPS, 14-02-2006)

Ahora bien, el punto nodal de esta legislatura, los legisladores se dan cuenta de que llegar a acuerdos en temas tan delicados como la reforma electoral, energética, de justicia y fiscal sería casi imposible. Las propuestas son tan abundantes y diversas al respecto, que se hizo necesaria la creación de una ley que estableciera las reglas a seguir. La realidad alcanzaría a los diputados y senadores.

La llamada Ley Manlio (DOF, 13-04-2007) estipula los siguientes puntos: crea la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión; integrada por los Presidentes de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, los coordinadores de cada grupo parlamentario en ambas cámaras y las presidencias de las Comisiones de Reforma del Estado de las dos Cámaras; y los temas sobre los que deberán pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los Grupos Parlamentarios y los Partidos Políticos Nacionales son: Régimen de Estado y Gobierno; Democracia y Sistema Electoral; Federalismo; Reforma del Poder Judicial; y Garantías Sociales.

La reforma del Estado es en palabras de Manlio Fabio Beltrones “la reforma al régimen, del gobierno hacia su interior, así como la relación entre poderes y a los poderes mismos, lo que deriva en una nueva relación del Estado reorganizado con la sociedad. Dichos acuerdos implican, de forma preponderante, el equilibrio de

poderes, el dialogo permanente entre éstos y una equitativa distribución del poder en los distintos niveles de gobierno” (GPS, 14-11-2006)

4.3 La reforma hacendaria

La primera gran reforma durante la LX legislatura es la hacendaria, sin embargo, el peso intelectual de esta reforma no recae en los legisladores federales, sino en la presidencia de la República. Es importante resaltar la situación porque cambia las condiciones en que se dan las negociaciones para poder consolidar una reforma.

En principio al ser un paquete de iniciativas proveniente de la SHCP, con el aval de la presidencia, se aseguró que la reforma fuera acorde a los intereses de presidencia, y al mismo tiempo el legislativo se dio la posibilidad de establecer condiciones de negociación, así se puso en la mesa la reforma hacendaria por la electoral. El legislativo cedió una parte importante de sus activos en la reforma electoral por la hacendaria.

Al final la reforma hacendaria creó la Ley del Impuesto de la Contribución Empresarial a Tasa Única (IETU); el cual crea un nuevo impuesto que grava la aportación de la empresa al valor de la producción nacional que es destinado al mercado, excluyendo el valor de la producción adquirido de otras empresas; la Ley del Impuesto contra la Informalidad, consistente en gravar con un impuesto del 2% a los depósitos bancarios que reciban las personas físicas y morales, cuyo monto acumulado exceda los \$20,000 mensuales en una o varias cuentas a su nombre, de forma tal que aquellas personas no registradas ante Hacienda paguen impuestos; se modificaron diversas disposiciones fiscales al artículo 73 constitucional, para fortalecer el federalismo fiscal, de forma tal que las entidades federales establecen un impuesto local a la venta final de bienes gravados conforme a la Ley del IEPS que se realicen dentro de cada entidad (gasolina y diesel, tabacos labrados y cervezas). Esto siempre y cuando: 1) no se establezcan

tratamientos especiales de ningún tipo; 2) la base no incluya IVA ni IEPS; 3) no se trasladen en forma separada los impuestos a los consumidores finales; 4) y que las entidades federativas se ajusten a las tasas, requisitos y características que establezca el Congreso de la Unión. También se realizaron modificaciones a los fondos de aportaciones: para el fortalecimiento de las entidades Federativas (FAFEF); para la Educación básica y Normal (FAEB); y para la Seguridad Pública de los Estados y del DF (FASP).

Al final la reforma hacendaria tuvo como objetivo aumentar la esfera de competencia de los estados de la federación para recaudar impuestos y, disminuir la evasión fiscal mediante el aumento de impuestos y sujetos susceptibles de gravamen.

4.4 La reforma electoral

En el primer año de la LX legislatura se logró consolidar dos reformas de las varias que se tienen contempladas crear. La primera reforma se da en el terreno de la hacienda pública, la segunda en el terreno electoral, ¿porque se dio en tal terreno? Primero porque las reformas electorales son las preferidas por los legisladores de todos los partidos⁵⁸, el tema que más se pretende cambiar es precisamente éste; segundo, porque a partir de él se establecieron el resto de las negociaciones. El PRD, por ejemplo, condicionó el resto de las reformas a la electoral y, en particular con la destitución de los consejeros electorales a los que identificaba como parte del “fraude electoral de 2006”, especialmente al consejero presidente Luis Carlos Ugalde.

Esta reforma comenzó con las reformas constitucionales aprobadas el 6 de noviembre de 2007. La llamada reforma de tercera generación incluyo los siguientes puntos:

⁵⁸ Sobre todo del PVEM quien durante el primer año de la LX legislatura propuso 7 iniciativas de reforma con relación al tema electoral.

Se especifica que la Cámara de Diputados tendría un plazo no mayor a 30 días a partir de la entrada en vigor de la reforma, para elegir al nuevo consejero presidente del Instituto Federal Electoral (IFE), quien concluirá su gestión el 30 de octubre de 2013 y podrá ser reelecto una vez, asimismo se elegirá de los ocho consejeros restantes: tres para que finalicen su gestión el 15 de agosto de 2008 y tres más el 30 de octubre de 2010, y a más tardar el 15 de agosto de 2008, se elegirán tres nuevos consejeros electorales, quienes acabarán su periodo el 30 de octubre de 2013. Finalmente se elegirá a dos nuevos consejeros electorales, que finalizarán su mandato hasta el 30 de octubre de 2016.

Otro punto que abarcó la reforma electoral tiene que ver con el acceso de los partidos políticos a la radio y televisión la cual será exclusivamente a través de los tiempos que el Estado disponga, los cuales serán asignados por el IFE. Además de limitar a los partidos políticos a contratar o adquirir, por sí o tercera persona, tiempos en radio y la televisión.

Se redujo en 85% el financiamiento privado a partidos políticos para quedar en 40 millones de pesos. Además de disminuir el financiamiento público en cinco puntos porcentuales menos que en la iniciativa original. Finalmente disminuye el financiamiento público al 50 por ciento cuando existan elecciones para presidente y del congreso al mismo tiempo. (EU, 13- 09-2007)

Crea la Contraloría General del IFE, para fiscalizar todos los ingresos y egresos del organismo; su titular durará seis años en el cargo y deberá ser propuesto por instituciones de educación superior. Y un órgano técnico del Consejo General del IFE para la fiscalización de las finanzas de los partidos, que no estará limitada por los secretos bancario, fiduciario ni fiscal. (GPS)

Posteriormente, con las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se reglamentaron los conceptos

constitucionalmente adaptados. Hay que añadir que el COFIPE, desde su promulgación, ha sido objeto de varias reformas, de las cuales cabe destacar las que produjeron cambios estructurales en la organización y desarrollo de los procesos electorales, ampliaron las facultades del IFE, las otorgaron autonomía de rango constitucional, y el voto de los mexicanos en el extranjero, las reformas de 1993, 1994, 1996 y 2005, respectivamente, produjeron en el COFIPE cambios profundos. Los ordenamientos de 2007 requirieron la creación de un nuevo COFIPE. En ella, se reformó lo relativo al sistema de partidos, financiamiento y prerrogativas; al órgano de gobierno del IFE; Registro Federal de Electores; procesos electorales; procedimientos, sujetos, conductas y sanciones. Dichas reformas serán complementadas con las relativas a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como a otras leyes vinculadas en la materia.

Las críticas hacia esta reforma giran entorno a dos aristas: por una parte la posibilidad de que exista en la reforma una prohibición al derecho de expresión, ya que limita el uso de los espacios en los medios de comunicación; la segunda por los puntos que los legisladores no se atrevieron a tocar, como son el tema de la reelección, disminución efectiva de los gastos y tiempos de campaña, así como una mayor fiscalización a los partidos políticos, entre otros.

4.5 Las reformas de la LX legislatura: realidades y pendientes.

Entre las reformas destacan la hacendaria; la reforma a la Constitución en materia electoral; la reforma a la Ley del ISSSTE; la reforma al artículo 6 constitucional en materia de transparencia, en todos los órdenes de gobierno; la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

Armando Salinas Torres ex subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación escribió: 1) tras más de diez años en los que no se había podido encontrar una fórmula para que el poder ejecutivo y el legislativo trabajaran en

consonancia, fue posible construir una agenda común; 2) el liderazgo de los coordinadores de los grupos parlamentarios como la clave en la construcción de acuerdos; 3) la comprensión para gobernar bajo una situación gubernamental con responsabilidades compartidas, en la cual ninguna fuerza política puede por sí misma imponer unilateralmente su agenda; 4) la importancia de lograr una coordinación en el interior de la administración pública federal en materia de proyectos legislativos, donde el liderazgo del presidente es fundamental. (Ex, 29-01-2008)

Los constitucionalistas Jorge Bernal Moreno, Miguel Eraña, José María Serna y Carlos Casillas fueron entrevistados por el diario Excélsior, los constitucionalistas en dicha entrevista coincidieron en que "en el afán de limpiar su imagen y recuperar credibilidad ante los ciudadanos, los senadores están legislando a la carrera, lo que trae como consecuencia leyes con inconsistencias".

Señalaron que el desconocimiento de la técnica legislativa, la ausencia de un equipo profesional que los auxilie y el "deseo desenfrenado" por limpiar su imagen, provoca que los senadores de la República "legislen al vapor" y aprueben leyes con fallas jurídicas e inconsistencias.

Ejemplo de ello es que el Senado aprobó reformas para castigar el abuso sexual a menores y emitió una ley para impedir que las mujeres sean víctimas de violencia, pero no corrigió errores para combatir otros ilícitos, como dejar de considerar delito grave la piratería de medicamentos y la caza clandestina de especies protegidas, y en el caso de la legislación encaminada a proteger a las féminas aprobaron disposiciones que atentan contra las garantías individuales de los hombres.

Jorge Bernal Moreno, de la UNAM, indicó que "las pifias legislativas" son producto de la reivindicación política y mediática que buscan los legisladores, quienes a veces realizan su trabajo con prisa y sin evaluar adecuadamente antes de aprobar

leyes. Por su parte, José María Serna, del Instituto de Investigaciones Jurídicas declaró que las diferencias políticas entre las fracciones partidistas que integran el congreso también impactan la labor legislativa. (Ex, 27-02-2007)

Finalmente, Miguel Eraña, de la Universidad Iberoamericana, señaló a los asesores que rodean a los legisladores como los responsables de las leyes con inconsistencias, porque en ambas cámaras, el servicio profesional de carrera es prácticamente inexistente. Asimismo, planteó que "la no promoción de iniciativas de ley por parte del poder ejecutivo ocasionó que los legisladores aprueben más leyes, pero reflexionen menos". Por su parte, Carlos Casillas, advirtió de las consecuencias que tienen "las legislaciones al vapor, que en su afán de mostrar una cara amable están aprobando los legisladores". Indicó que esta situación traerá como resultado un doble trabajo, pues se "tendrá que ocupar más tiempo para corregir sus propios errores". Agregó que las leyes con inconsistencias desencadenarán amparos, provocarán acciones de inconstitucionalidad y, en el peor de los casos, resultarán ineficaces. (Ex, 27-02-2007)

Entonces para los investigadores entrevistados el Congreso de la Unión esta cometiendo errores en la legislación de las leyes. Este tipo de errores es consecuencia de los fenómenos descritos en el segundo capítulo, sobre todo de situaciones como al alto número de comisiones en las que se adscribe a los legisladores y el ausentismo tanto en el Pleno como en el trabajo de las Comisiones. Aunado a ello el alto número de asuntos que se encuentran pendientes por abordar y que crean en cada periodo legislativo.

CONCLUSIONES

La subordinación del trabajo legislativo al mandato presidencial, tuvo consecuencias de parálisis en el debate de las ideas y de la actuación del legislativo como figura primordial en la balanza de poderes. Pocas iniciativas planteadas desde las cámaras legislativas, así como la nula actividad política, condenaron al congreso a ser la institución de validación de la actuación del poder ejecutivo.

El poder legislativo en las condiciones de gobierno dividido ha gozado de una mayor presencia en el escenario político del país. Las Cámaras del Congreso de la Unión mantienen una actividad, tanto en el aspecto legislativo, político, económico y social, desconocida en nuestro país durante la mayor parte de la hegemonía priísta.

El congreso al componerse de diversos partidos políticos, con ideologías no solamente diferentes, sino radicalmente opuestas, avivó el debate al interior del mismo. Entonces, en primer lugar, las cámaras legislativas se vuelven un centro de discusión abierto y permanente, en ciertos momentos, con claras divergencias hacia el poder ejecutivo.

En segundo lugar, este nuevo papel, o mejor dicho, la nueva presencia del congreso trae al descubierto vicios en su actuación, problemas de fondo que no eran evidentes y algunos que no existían, porque no había independencia del congreso, por lo tanto los males propios de su funcionamiento, tampoco.

Ahora, en los últimos años y con un congreso dividido por las diversas fuerzas políticas existentes en su interior, las relaciones de poder han cambiado y con ello, los problemas que le aquejan. En principio de cuentas tendríamos que observar el papel del legislador así como los intereses propios y de su partido político. Asimismo, hay que tomar en consideración el papel de la institución misma, los alcances del congreso como ente legislador y regulador del poder ejecutivo.

Desde 1997 la presentación de iniciativas ha crecido en cada legislatura. El aumento en la presentación de iniciativas de la LVII legislatura a la LIX es correspondiente al 486% y para los dos primeros años de la LX legislatura es de 350%, esto indica que el punto más alto en cuanto a presentación de iniciativas se podría dar en esta legislatura. Al ritmo de presentación actual podrían presentarse 4000 iniciativas, un aumento del 520% con respecto a la LVII legislatura.

Sumando la presentación de iniciativas de 12 años, los legisladores han presentado 8784 iniciativas, una cifra muy alta que lleva a una serie de reflexiones: 1) o el sistema legal imperante en México es caduco y por ende la necesidad de una reforma del Estado es imperante, 2) el funcionamiento interno del Congreso de la Unión carece de elementos viables de control y planeación, y 3) o una situación de ambos casos, donde, la reforma del Estado es una necesidad, y al mismo tiempo faltan elementos de control y planeación para los legisladores de nuestro país.

A ello, hay que agregar el aumento de la competencia, cada legislador es defensor de sus propios intereses. Aunado a ello, la presentación de iniciativas se ha tomado como indicador del trabajo legislativo: el número de iniciativas presentadas, es igual a mejor desempeño legislativo. Partiendo de esta premisa, los legisladores sustentan su trabajo en la presentación de más iniciativas, aunque estas terminen en archivo muerto o carezcan de fundamento.

Por otra parte, la proposición con punto de acuerdo se ha convertido en la herramienta legislativa más usada durante gobierno dividido, mientras en la LVII legislatura se usó en 763 ocasiones para la LIX legislatura fue usada en 5,273 ocasiones, es decir, 690% más. En la actual legislatura se han presentado 3,927 y calculo que al termino de la legislatura sean 5800, un aumento del 760% con respecto a la LVII legislatura, y de 10% con respecto a la anterior.

El uso del punto de acuerdo ha aumentado porque es la vía que tienen los legisladores para figurar políticamente en la cámaras legislativas. Anteriormente, el trabajo de los legisladores federales radicaba en ser una especie de “tramitólogos”, es decir, su función se explicaba en términos de realizar trámites administrativos o políticos. En la actualidad el punto de acuerdo se ha convertido en una herramienta política eficaz para figurar en los medios de comunicación, en el pleno de la asamblea y además para aumentar productividad legislativa.

En ambos casos, la presentación de un número alto de asuntos legislativos refleja la necesidad del legislador por figurar en el ámbito político. Y es que ante la presencia de la JUCOPO, y la disciplina partidista limitan el espacio del legislador, no sólo ante los medios de comunicación sino al interior del congreso.

En el primer capítulo se estableció que las comisiones legislativas son excesivas en el Congreso de la Unión. Demasiadas comisiones obligan a los legisladores a pertenecer al mismo tiempo a varias de ellas, no se puede trabajar en comisiones que tienen objetivos diferentes al mismo tiempo. El legislador no puede trabajar en las comisiones asignadas al mismo tiempo, trayendo como consecuencia pocas sesiones de trabajo, y por ende, pocos asuntos dictaminados. Asimismo, desmerita la intención de especializar el trabajo legislativo, que es, la intención original de las comisiones legislativas.

Tras observar más de un año las sesiones ordinarias de ambas cámaras legislativas he comprobado que los dictámenes presentados ante el pleno suelen traer errores básicos, como ortografía y sintaxis del texto, dichos errores suelen ser resueltos en el pleno. O los legisladores se dan cuenta de que el dictamen tiene insuficiencias y es retirado. Ello habla del mal trabajo legislativo que tienen las comisiones.

Mención aparte merecen las comisiones especiales que son conformadas para investigar asuntos políticos y cuyos resultados normalmente son magros

comparados con la cantidad de recursos que consumen. Hasta el momento la existencia de estas comisiones se justifica para desahogar asuntos políticos porque en ningún caso hay resultados concretos de su trabajo.

El problema radica no sólo en la cantidad de iniciativas presentadas y dictaminadas, sino en la calidad del trabajo legislativo. La pregunta es entonces ¿Cómo hacer que los cambios legislativos den lugar a políticas públicas exitosas que se traduzcan en verdaderas mejorías para la sociedad?

El reto es la calidad del trabajo legislativo, las reformas al congreso deben dirigirse a proteger y fortalecer a las instituciones encargadas del análisis y el estudio de las iniciativas: las comisiones legislativas. Es importante revisar su constitución interna, sus atribuciones, su número y su relación con el pleno. Por tanto identifiqué tres problemas que radican en las comisiones: 1) existen demasiadas comisiones. Su alto número dispersa los recursos; 2) los legisladores sirven en demasiadas al mismo tiempo. Los diputados, en promedio, tienen lugar en tres comisiones, los senadores, en cuatro; y 3) el trabajo de las comisiones está desprotegido. Las reglas con que se discuten y votan sus dictámenes permiten la presentación de enmiendas y cambios de forma ilimitada una vez que llegan al pleno, los cambios de último minuto pueden echar abajo los acuerdos y por tanto el trabajo de las comisiones.

Por lo mismo sería conveniente considerar reformas destinadas a fortalecer el sistema de comisiones: 1) reducirlas ya sea fusionando las que tengan actividades comunes y desapareciendo las irrelevantes; 2) formalizar el trabajo de comisiones mediante calendarización de sesiones y reglas de asistencia, entre otras; 3) profesionalizar a los asesores de las comisiones.

En otro punto, al carecer de opciones para ejercer la carrera legislativa, por no existir la reelección, (al menos en términos de elección inmediata) y por ende la inexistencia de necesidad del voto ciudadano para mantenerse en su puesto, el

legislador tiende a ejercer su puesto en prácticas del partido político al que pertenece. Ello lleva al legislador a usar el puesto como trampolín político, es común encontrar que los legisladores abandonan la “trinchera legislativa” para acomodarse como gobernadores, presidentes municipales, miembros del gabinete presidencial y diputados locales entre otros puestos públicos.

La reelección legislativa tendería a disminuir algunos de los problemas actuales del Congreso de la Unión, entre ellos: 1) disminuir el fenómeno del “chapulín” porque el legislador vería el puesto como una ventana de oportunidad de desarrollo político, y no, como un puesto eventual; 2) disminución en la presentación de iniciativas, porque el legislador podría otorgar mayor valor a problemáticas reales, en vez de presentar iniciativas como un acto de calificación; y 3) al momento de negociar una o varias iniciativas, el legislador tendría en mente el costo a futuro, cosa que no sucede en el momento actual.

La reducción del número de legisladores de representación proporcional tendría como consecuencia facilitar las negociaciones entre los grupos parlamentarios. Al mismo tiempo el poder ejecutivo se encontraría con menos actores individuales para convencer en sus proyectos legislativos. La reducción de legisladores en las cámaras legislativas no debería desaparecer por completo la representación proporcional porque ha servido para introducir al congreso la pluralidad política.

Finalmente a partir del análisis del trabajo legislativo de la LVII a la LX legislatura se encuentra lo siguiente:

1. No existe rezago legislativo a causa de una ruptura entre los miembros de la clase política *Per Se*.
2. La balanza de poderes adquirió una verdadera función de control entre poderes.
3. El problema del Congreso de la Unión se encuentra en los rezagos históricos propiciados por su existencia servil hacia el presidente durante casi 70 años.

4. No existe parálisis legislativa comprobable en ninguna de las legislaturas analizadas.

Luego entonces, se concluye que el rezago legislativo se debe a una serie de elementos que constriñen la capacidad del órgano legislativo, entre ellos se encuentra el alto índice de presentación de asuntos legislativos; el alto número de comisiones a las que pertenece un legislador, y por supuesto el choque de intereses partidistas y personales.

Es importante recalcar que finalmente desde la LVII legislatura se puede ver al Congreso de la Unión realizando sus facultades en plenitud, no sólo presenta iniciativas de ley, y promulga las iniciativas del presidente como un acto reflejo, piensa opina, discute, nada más sano para una república. Asimismo, ejerce su otra función, controlar al poder ejecutivo, aunque de pronto puede pensarse que se excede en sus facultades. Es preciso el ejercicio de esta función para dar orden y sentido a la democracia mexicana.

Ahora bien, los problemas actuales del Congreso de la Unión tienen su origen en la época del presidencialismo mexicano, lo cual se debe a lo siguiente: Por una parte no existía pluralidad política al interior del legislativo, ello conllevó en sí mismo a un congreso funcional dentro de los planes del presidente en turno, en esta misma lógica, el congreso se convirtió en un “hueso” para los actores políticos cercanos al presidente.

Es interesante ver como la cultura política del país se sumergió en los confines del presidencialismo mexicano, cualquier decisión del congreso tomada en contra de la voluntad del presidente se convirtió en si misma en un acto de parálisis legislativa y no en la voluntad de un órgano que funge como control de la administración pública.

En cuanto a la posibilidad de parálisis legislativa está se descarta en el momento en que observamos que aunque hay un fuerte rezago en la dictaminación de los asuntos legislativos, el rezago no pone en peligro el funcionamiento de la administración pública, o de la economía, o de la sociedad del país. Lo que si hace, es evidenciar un fuerte problema estructural y político al interior del Congreso de la Unión. Este punto se refuerza cuando existe evidencia de que no hay una ruptura total con el poder ejecutivo, aunque sí, roces e intercambio de ideas que no siempre convergen. Amen de que en esta legislatura la situación es más clara al observar que las grandes reformas planteadas por el ejecutivo salieron avantes, no en los términos planteado por la presidencia, sino que fueron objeto de modificaciones por parte de los legisladores federales. Cambios que no reflejan un rechazo total, sino un congreso finalmente vivo.

Fuentes de Información.

Altman, D., (2001). *Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura*, disponible en: <http://www.iigov.org/revista/8/12altman.pdf>.

Aziz, N. A. (2006). *Las reformas pendientes de una democracia todavía débil*. Liminar Estudios Sociales y Humanísticos, junio, año/vol. IV, número 001, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, San Cristóbal de las Casas, México, 7-15.

Aziz, N. A., (2006a). *Mediocracia y Partidocracia: Dos enfermedades de la Democracia*, disponible en:
http://www.javiercorral.org/article.php3?id_article_1637

Béjar, A. L. (2003). *La reelección parlamentaria inmediata: un reto en la agenda política de México*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, enero-abril, año/vol. XLVI, num. 187, UNAM, México, 203-227

Béjar, A. L., y Gilda W., (2004). *La Representación parlamentaria en México*. México, DF: UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Gernika.

Béjar, A. L., (2004a). *El poder legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*. México: UNAM, Gernika.

Blavia, E. A., (1992). *Evolución del pensamiento político*. Venezuela: Universidad Simón Bolívar.

Biblioteca Luis Ángel Arango.
<http://www.lablaa.org>

Bobbio, N., y Matteucci, N., (1991) *Diccionario de Ciencia Política. Volumen 2. L-Z*. México: siglo XXI.

Cámara de Diputados, (2000). *Resumen ejecutivo del Seminario de Derecho Constitucional y Parlamentario*. México: Comisión de Estudios Legislativos, LVII Legislatura. Disponible en:
<http://www.cddhcu.gob.mx/comisiones/estudios/tesinas2/014.html>

Carbonell, M., (2002). *Los conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Disponible en:
http://www.kas.org.ar/DialogoPolitico/Numeros_Anteriores/032002/1_Miguel_Carbonell.pdf.

Carpizo, J., (2004). *México: ¿sistema presidencial o parlamentario?* Revista Latinoamericana de Derecho. Año I, núm. 1, enero-junio, 1-37.

Casillas, C. E. (2000). *El Congreso en el cambio político de México*. El Cotidiano, marzo-abril, num. 100, UAM Azcapotzalco, DF, 192-197.

Castellanos, H. E., (2004). *Gobernabilidad democrática en la transición y alternativa en México*. México: Porrúa, Instituto Internacional del Derecho y del Estado.

Colomer, J. M., (2001). *Instituciones Políticas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Corona, A. G., (Comp.) (2006). *Los poderes federales en la consolidación democrática de México*. México: UNAM.

De León, B., J., (2005). *Rousseau y la comunidad como horizonte del pensamiento político moderno*. Disponible en:
http://www.eleutheria.ufm.edu/ArticulosPDF/La_Fragilidad_IV.pdf

Dworak, F. F., (2003). *El legislador a examen, el debate sobre la reelección legislativa*, Cuestiones Constitucionales, Julio- diciembre, 273-277. México: CLACSO.

Fazio, F. M., (1990). *Derechos naturales y formalismo en el pensamiento jurídico de Jean-Jaques Rousseau*. Revista Jurídica número 2, Ecuador: Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas. Disponible en:
http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=371&Itemid=66

Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados
www.gaceta.diputados.gob.mx

Gaceta parlamentaria de la Cámara de Senadores
www.senado.gob.mx/gaceta

Godoy A. O., (1996). *Antología política de Montesquieu*. Revista Estudios Públicos, número 62. Disponible en:
<http://www.scribd.com/doc/8529383/Oscar-Godoy-Arcaya-Antologia-politica-de-Montesquieu>

Godoy A. O., (2004). *Absolutismo, Tiranía y Resistencia Civil en el Pensamiento Político de John Locke*. Revista Estudios Públicos, número 96. Disponible en:
www.cepchile.cl/dms/archivo_3434.../r96_godoy_locke.pdf -

Godoy A. O., (2004a). *Libertad y consentimiento en el pensamiento político de John Locke*. Revista de Ciencia Política, vol.24, n.2, pp. 159-182. Santiago de Chile: Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad de Chile. Disponible en:
http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718090X2004000200009&lng=es&nrm=iso

Gutiérrez, L. R., (2005). *Medios, información y democracia*. México: COLMEX.

Hernández G. M., (2006). *Primer Ciclo de Mesas Redondas: Reformas Urgentes al Marco Jurídico del Congreso Mexicano I*. México: Cámara de Diputados, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Hernández G. M., (2006a). *Segundo Ciclo de Mesas Redondas: Reformas Urgentes al Marco Jurídico del Congreso Mexicano I*. México: Cámara de Diputados, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Huerta, O. C., (2001). *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

IILSEN, (2003). *Parlamentarismo y presidencialismo (Estudio comparado)*. México: LVIII legislatura del Senado de la República. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Parlamentarismo_Presidencialismo.pdf

Linz, J. y Valenzuela, A., (1989). *Presidencialismo, Semipresidencialismo y Parlamentarismo*, revista Estudios Públicos, número 36, Chile. Disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1055.html

Lujambio, A., (2001). *Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México*. en Lanzaro, J. (Coord.) Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina. México: CLACSO.

Martínez, I., (2001). *El Nuevo poder del Congreso en México: teoría y practica parlamentaria*, México: Partido de la Revolución Democrática, M. A. Porrúa.

Mirón, L. R. y Béjar, A. L., (2003). *El Congreso Mexicano después de la alternancia*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República y AMEP.

Monitor Legislativo. CIDE,
www.monitorlegislativo.org

Mora, D. C., (2006). *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso Mexicano en su encrucijada*, México, D. F.: Porrúa: H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

Muro, R. E., (2006). *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*, México, D. F.: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Nacif; B., (2003). *Instituciones políticas y transición a la democracia en México*. CIDE, documento de trabajo 158.

Negretto, G. L., (2002). *Distribución de poderes y gobierno dividido en América Latina*. CIDE, División de Estudios Políticos, Trabajo presentado en el Seminario: El Gobierno dividido en México: Riesgos y Oportunidades.

Orozco, G. J. (2005). *El poder legislativo en el Estado mexicano*. México: Porrúa.

Pedroza de la Llave, S. T., (1997). *El Congreso de la Unión. Integración y Regulación*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 81. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=142>

Pedroza de la Llave, S. T., (2003). *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual.*, México: Porrúa.

Ponce de León, A. L., (Comp.) (1998) *Derecho político electoral: doctrina, sistema jurídico, guía de consulta, compilación legislativa y propuesta de reforma*. México: Porrúa. Disponible en: <http://148.201.96.14/dc/ver.aspx?ns=000130179>.

Raigosa, S. L., (2006). *La comisión permanente del Congreso de la Unión*. México, DF: Porrúa.

Rivera, S. A. (2004). *Cambio Institucional y Democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados en México*. Revista Política y Gobierno, Vol. XI. num. 2. II semestre, 263-313.

Rodríguez, P. J., (2006). *Desencuentro y parálisis en el Congreso Mexicano*. México: UNAM.

Rodríguez, E. D., (2004). *Los dueños del Congreso: el poder legislativo, secuestrado por dinastías familiares y clanes del dinero*, México: Grijalbo.

Serra, R., A., (1997). *Diccionario de Ciencia Política*, México: Mexicana de Ediciones.

Santaella, L. M., (1995). *Montesquieu. El Legislador y el arte de legislar*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.

Sayeg, H. J., (1991). *El poder legislativo mexicano*, México: Trillas.

Schiavon, J. A., (2002). *Bicameralismo en América Latina: ¿Hace alguna diferencia?*, México: CIDE, documento de trabajo 91. Disponible en: <http://www.ibergop-mx.org/documentos/1/2/4/art/archivos/4rvuwjjs.pdf>

Schiavon, J. A., (2004). *Bicameralismo, configuración institucional y partidaria en América Latina: un modelo de puntos y jugadores con veto para explicar la*

provisión de Políticas Públicas, Foro Internacional, número 175, p 126-149.
Disponible en: http://revistas.colmex.mx/revistas/7/art_7_915_6275.pdf

Sistema de Información Legislativa. Secretaría de Gobernación.
www.sil.gobernacion.gob.mx

Solano, R. G. (2006). *Los primeros gobiernos divididos en México (1997-2003): Su impacto en la relación ejecutivo-legislativo*. Revista El cotidiano, Julio-Agosto año/vol, 21 num. 138, México: UAM Azcapotzalco, 51-62.

Varela, G. H. (2005) *De la Economía a la Política: Las Dificultades para Aprobar las Reformas Económicas*. Revista de Economía, número 821, p 177-190.
Disponible en:
<http://64.233.179.104/scholar?hl=es&lr=&q=cache:Q4kkYHOZ1F4J:dialnet.unirioja.es/servlet/articulo%3Fcodigo%3D1222296%26orden%3D45470%26info%3Dlink+paralisis+legislativa>

Villegas, M. G. y Guzmán, U. J. (1997) *Historia sumaria del Poder Legislativo en México*. México: Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas.

Leyes y reglamentos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Congreso General

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General

Anexo 1. Relación de tablas estadísticas

Capítulo 2: Evolución del trabajo legislativo desde la LVII a la LIX legislatura.

Tabla 1. Cámara de Diputados LVII Legislatura

PARTIDO	Iniciaron	Terminaron
Partido Revolucionario Institucional	239	238
Partido de la Revolución Democrática	121	120
Partido Acción Nacional	125	117
Partido del Trabajo	7	12
Independiente	2	8
Partido Verde Ecologista de México	6	5
Total:	500	500

Fuente. Sistema de Información Legislativa

Tabla 2 Cámara de Senadores LVII Legislatura

Partido	Total
Partido Revolucionario Institucional	75
Partido Acción Nacional	31
Partido de la Revolución Democrática	17
Independiente	4
Partido del Trabajo	1
Total:	128

Fuente. Sistema de Información Legislativa

Tabla 3. Asuntos presentados en la LVII Legislatura

Tipo de asunto	Presentados	Aprobados	Desechados	Pendientes
Iniciativa	759	188	24	547
Instrumento internacional	155	147	0	8
Permiso al Ejecutivo para ausentarse del país	30	28	0	2
Proposición con punto de acuerdo	763	117	22	624
Ratificación de nombramientos	1027	1021	0	6
Total de Asuntos	2734	1501	46	1187

Fuente. Sistema de Información Legislativa

Tabla 4. Iniciativas presentadas durante la LVII Legislatura

Presentadores	Iniciativas LVII				Iniciativas dictaminadas de otras legislaturas		Total de iniciativas dictaminadas LVII (A+B)	Total de iniciativas dictaminadas otras Legislaturas (C + D)
	Presentadas	Pendientes	Aprobadas (A)	Desechadas (B)	Aprobadas (C)	Desechadas (D)		
PRI	108	80	27	1	1	0	28	1
PAN	190	149	32	9	5	0	41	5
PRD	177	143	26	8	2	0	34	2
PVEM	43	36	5	2	0	0	7	0
PT	22	15	6	1	0	0	7	0
Independiente	12	11	1	0	0	0	1	0
Ejecutivo	56	6	49	1	1	0	50	1
Comisiones legislativas	42	31	11	0	1	0	11	1
Congreso local	35	31	4	0	3	0	4	3
Otros	74	45	27	2	1	0	29	1
TOTAL	759	547	188	24	14	0	212	14

Fuente. Sistema de Información Legislativa

Tabla 5. Cámara de diputados LVIII Legislatura

Partido	Iniciaron	Terminaron
Partido Revolucionario Institucional	211	209
Partido Acción Nacional	206	208
Partido de la Revolución Democrática	50	52
Partido Verde Ecologista de México	17	16
Partido del Trabajo	8	8
Partido de la Sociedad Nacionalista	3	3
Partido Alianza Social	2	2
Independiente	0	1
Convergencia Democrática Partido Político Nacional	3	1
Total	500	500

Fuente. Sistema de Información Legislativa

Tabla 6. Cámara de Senadores LVIII Legislatura

Partido	Terminaron
Partido Revolucionario Institucional	60
Partido Acción Nacional	46
Partido de la Revolución Democrática	16
Partido Verde Ecologista de México	5
Convergencia Democrática Partido Político Nacional	1
Total	128

Fuente. Sistema de Información Legislativa

Tabla 7. Asuntos presentados en la LVIII Legislatura

Tipo de Asunto	Presentados	Aprobados	Desechados	Pendientes
Iniciativa	1646	405	330	911
Instrumento internacional	119	112	5	2
Permiso al Ejecutivo para ausentarse del país	23	22	1	0
Proposición con punto de acuerdo	2457	589	147	1721
Ratificación de nombramientos	806	799	7	0
Total de Asuntos	5051	1927	490	2634

Fuente. Sistema de Información Legislativa

Tabla 8. Iniciativas presentadas en la LVIII Legislatura

Presentador	Iniciativas LVIII				Iniciativas dictaminadas de otras legislaturas		Total de iniciativas dictaminadas LVIII (A + B)	Total de iniciativas dictaminadas otras Legislaturas (C + D)
	Presentadas	Pendiente	Aprobadas (A)	Desechadas (B)	Aprobadas (C)	Desechadas (D)		
PRI	426	223	93	110	7	1	203	8
PAN	321	184	72	65	8	6	137	14
PRD	335	210	59	66	6	3	125	9
PVEM	130	56	22	52	0	1	74	1
PT	37	27	7	3	1	1	10	2
PSN	9	7	1	1	0	0	2	0
CD-PPN	4	3	0	1	0	0	1	0
PAS	13	13	0	0	0	0	0	0
Independientes	7	7	0	0	0	0	0	0
Poder ejecutivo	86	13	71	2	1	0	73	1
Comisiones legislativas	27	9	17	1	2	0	18	2
Congresos locales	97	66	17	14	1	0	31	1
Varios	154	90	45	19	4	1	64	5
TOTAL	1646	908	404	334	30	13	738	43

Fuente. Sistema de Información Legislativa

Tabla 9. Cámara de Diputados LIX Legislatura

Partido	Iniciaron	Terminaron	Españos vacíos
Partido Revolucionario Institucional	203	197	5
Partido Acción Nacional	148	144	4
Partido de la Revolución Democrática	97	96	1
Independiente	24	25	0
Partido Verde Ecologista de México	17	16	1
Partido del Trabajo	6	5	1
Convergencia	5	5	0
Total	500	488	12

Fuente. Sistema de Información Legislativa

Tabla 10. Cámara de Senadores LIX Legislatura

Partido	Total
Partido Revolucionario Institucional	57
Partido Acción Nacional	47
Partido de la Revolución Democrática	15
Partido Verde Ecologista de México	5
Independiente	3
Convergencia	1
Total	128

Fuente. Sistema de Información Legislativa

Tabla 11. Asuntos presentados en la LIX legislatura

Tipo De Asunto	Presentados	Aprobados	Desechados	Pendientes
Iniciativa	3696	464	911	2321
Instrumento internacional	103	97	3	3
Permiso al Ejecutivo para ausentarse del país	33	33	0	0
Proposición con punto de acuerdo	5273	2599	848	1826
Ratificación de nombramientos	676	662	1	13
Total de Asuntos	9781	3855	1763	4163

Fuente. Sistema de Información Legislativa

Tabla 12. Iniciativas presentadas en la LIX Legislatura

Presentadores	Iniciativas LIX				Iniciativas dictaminadas de otras legislaturas		Total de iniciativas dictaminadas LIX (A + B)	Total de iniciativas dictaminadas otras legislaturas (C + D)
	Presentadas	Pendientes	Aprobadas (A)	Desechadas (B)	Aprobadas (C)	Desechadas (D)		
PRI	1255	743	173	339	43	35	512	78
PAN	745	478	73	194	27	29	267	56
PRD	576	450	43	83	33	28	126	61
PVEM	540	295	54	191	5	23	245	28
PT	69	48	5	16	3	1	21	4
PSN	0	0	0	0	1	1	0	2
CD-PPN	0	0	0	0	0	1	0	1
Convergencia	173	120	11	42	0	0	53	0
Legisladores independientes	12	10	0	2	0	0	2	0
Poder Ejecutivo	77	21	51	5	9	2	56	11
Comisiones legislativas	34	11	14	9	5	1	23	6
Congresos locales	129	93	13	23	7	6	36	13
Varios	86	52	27	7	21	17	34	38
TOTAL	3696	2321	464	911	154	144	1375	298

Fuente. Sistema de Información Legislativo

Tabla 13. Proposiciones con Punto de Acuerdo presentados en la LVII Legislatura

Presentadores	Proposiciones con Punto de Acuerdo LVII legislatura				Total dictaminadas LVII legislatura (A + B)
	Presentadas	Pendientes	Aprobadas (A)	Desechadas (B)	
PRI	70	60	8	2	10
PAN	92	77	10	5	15
PRD	219	190	21	8	29
PVEM	11	9	2	0	2
PT	11	9	1	1	2
Legisladores independientes	10	10	0	0	0
Poder Ejecutivo	1	1	0	0	0
Comisiones legislativas	70	55	14	1	15
Órganos de gobierno	20	14	6	0	6
Congresos locales	129	117	11	1	12
Varios	130	82	44	4	48
TOTAL	763	624	117	22	139

Fuente. Sistema de Información Legislativa

Tabla 14. Proposiciones con Punto de Acuerdo presentadas en la LVIII Legislatura

Presentadores	Proposiciones con Punto de Acuerdo LVIII legislatura				Total dictaminadas LVIII legislatura (A + B)
	Presentadas	Pendientes	Aprobadas (A)	Desechadas (B)	
PRI	493	273	198	22	220
PAN	248	154	81	13	94
PRD	511	383	96	32	128
PVEM	119	64	44	11	55
PT	70	63	5	2	7
PSN	4	4	0	0	0
CD-PPN	23	19	2	2	4
PAS	3	2	0	1	1
Legisladores independientes	5	5	0	0	0
Comisiones legislativas	45	27	18	0	18
Cámara de Diputados	5	3	2	0	2
Órganos de gobierno	5	2	3	0	3
Congresos locales	638	519	61	58	119
Varios	288	203	79	6	85
TOTAL	2457	1721	589	147	736

Fuente. Sistema de Información Legislativa

Tabla 15. Proposiciones con Punto de Acuerdo presentadas en la LIX Legislatura

Presentadores	Proposiciones con Punto de Acuerdo LIX legislatura				Total dictaminadas LIX legislatura (A + B)
	Presentada	Pendiente	Aprobada (A)	Desechada (B)	
PRI	1672	443	955	274	1229
PAN	904	275	459	170	629
PRD	1254	407	596	251	847
PVEM	353	112	216	25	241
PT	37	10	19	8	27
CD-PPN	2	0	2	0	2
Convergencia	150	45	61	44	105
Legisladores independientes	14	5	4	5	9
Comisiones legislativas	96	23	63	10	73
Cámara de Diputados	4	2	2	0	2
Cámara de Senadores	1	0	1	0	1
Comisión permanente	1	0	1	0	1
Órganos de gobierno	12	3	8	1	9
Congresos locales	597	465	91	41	132
Varios	175	35	121	19	140
TOTAL	5273	1826	2599	848	3447

Fuente. Sistema de Información Legislativa

Tabla 16. Crecimiento de asuntos en las legislaturas

Tipo de Asunto	Presentados			Dictaminados		
	LVII	LVIII	LIX	LVII	LVIII	LIX
Iniciativa	759	1646	3696	212	735	1375
Instrumento internacional	155	119	103	147	117	100
Permiso al Ejecutivo para ausentarse del país	30	23	33	28	23	33
Proposición con punto de acuerdo	763	2457	5273	139	736	3447
Ratificación de nombramientos	1027	806	676	1021	290	636
Totales de Asuntos	2734	5051	9781	1547	1901	5591

Fuente. Sistema de Información Legislativa

Tabla 17 Crecimiento de Iniciativas en el Congreso de la Unión de LVII a LIX Legislatura

Presentador	LVII	LVIII	LIX
Partido Revolucionario Institucional	108	426	1255
Partido Acción Nacional	190	321	745
Partido de la Revolución Democrática	177	335	576
Partido Verde Ecologista de México	43	130	540
Partido del Trabajo	22	37	69
Partido de la Sociedad Nacionalista	----	9	0
CD-PPN	----	4	0
PAS	----	13	----
Convergencia	----	7	173
Independientes	12	86	12
Poder Ejecutivo	56	27	77
Comisiones legislativas	42	97	34
Congresos locales	35	154	129
Varios	74	1646	86
TOTAL	759	1646	3696

Fuente. Sistema de Información Legislativo

Tabla 18 Crecimiento de Puntos de Acuerdo en el Congreso de la Unión de LVII a LIX legislatura

Presentador	LVII	LVIII	LIX
Partido Revolucionario Institucional	70	493	1672
Partido Acción Nacional	92	248	904
Partido de la Revolución Democrática	219	511	1254
Partido Verde Ecologista de México	11	119	353
Partido del Trabajo	11	70	37
Partido de la Sociedad Nacionalista	****	4	****
CD-PPN	****	23	2
PAS	****	3	
Convergencia	****	****	150
Legisladores independientes	10	5	14
Poder Ejecutivo	1	****	****
Comisiones legislativas	70	45	96
Cámara de Diputados	****	5	4
Cámara de Senadores	****	****	1
Comisión permanente	****	****	1
Órganos de gobierno	20	5	12
Congresos locales	129	638	597
Varios	130	288	175
TOTAL	763	2457	5273

Fuente. Sistema de Información Legislativa

Tabla 19 Crecimiento de asuntos presentados de LVII a LIX

Tipo de Asunto	Presentados			Dictaminados		
	LVII	LVIII	LIX	LVII	LVIII	LIX
Iniciativa	759	1646	3696	212	735	1375
Instrumento internacional	155	119	103	147	117	100
Permiso al Ejecutivo para ausentarse del país	30	23	33	28	23	33
Proposición con punto de acuerdo	763	2457	5273	139	736	3447
Ratificación de nombramientos	1027	806	676	1021	290	636
Totales de Asuntos	2734	5051	9781	1547	1901	5591

Fuente. Sistema de Información Legislativa

**Relación de tablas Capítulo 3: La LX legislatura en su segundo año.
Perspectivas de la legislatura.**

Tabla 20. Cámara de Diputados LX Legislatura

PARTIDO	TOTAL
Partido Acción Nacional	207
Partido de la Revolución Democrática	127
Partido Revolucionario Institucional	106
Partido Verde Ecologista de México	17
Convergencia	17
Partido del Trabajo	11
Partido Nueva Alianza	9
Partido Alternativa Social y Campesina	5
Independiente	1
Totales:	500

Fuente. Sistema de Información Legislativa

Tabla 21. Cámara de Senadores LX Legislatura

Partido	TOTAL
Partido Acción Nacional	52
Partido Revolucionario Institucional	33
Partido de la Revolución Democrática	26
Partido Verde Ecologista de México	6
Partido del Trabajo	5
Convergencia	5
Partido Nueva Alianza	1
Totales:	128

Fuente. Sistema de Información Legislativa

Tabla 22. Asuntos presentados en la LX legislatura al concluir el segundo año en funciones

Tipo de Asunto	Presentados	Aprobados	Desechados	Pendientes
Iniciativa	2683	188	150	2345
Instrumento internacional	61	43	0	18
Permiso al Ejecutivo para ausentarse del país	23	21	1	1
Proposición con punto de acuerdo	3927	1601	612	1632
Ratificación de nombramientos	495	485	2	8
Total de Asuntos	7189	2338	765	4004

Fuente. Sistema de Información Legislativa

Tabla 23. Iniciativas presentadas en la LX Legislatura

Presentador	Iniciativas LX				Iniciativas dictaminadas de otras legislaturas		Total de iniciativas dictaminadas En la LX (A + B)
	Presentadas	Pendientes	Aprobadas (A)	Desechadas (B)	Aprobadas (C)	Desechadas (D)	
PRI	654	569	48	37	34	342	85
PAN	568	495	35	38	29	207	73
PRD	571	523	27	21	14	96	48
PVEM	303	276	10	17	11	156	27
PT	58	54	1	3	1	17	4
Convergencia	117	103	4	10	1	25	14
PANAL	81	61	7	13	0	0	20
Alternativa	35	33	1	1	0	0	2
Independiente	3	3	0	0	0	2	0
Poder Ejecutivo	45	21	24	0	1	1	24
Comisiones	26	19	5	2	3	7	7
Congresos locales	47	39	7	1	3	9	8
Varios	175	149	19	7	3	33	26
TOTAL	2683	2345	188	150	100	895	338

Fuente: Sistema de Información Legislativa

Tabla 24. Proposiciones con Punto de Acuerdo presentados en la LX Legislatura

Presentador	Presentadas	Pendientes	Aprobadas (A)	Desechadas (B)	Tramitadas	Total dictaminadas LX (A + B)
PRI	806	310	350	133	13	483
PAN	820	352	332	114	22	446
PRD	1268	535	488	214	30	702
PVEM	210	64	126	18	2	144
PT	78	46	24	8	0	32
Convergencia	193	87	67	36	3	103
PANAL	56	33	15	8	0	23
Alternativa	33	14	9	10	0	19
Comisiones	85	22	42	17	4	59
Cámara de Diputados	1	1	0	0	0	0
Órganos de Gobierno	13	1	7	5	0	12
Congresos locales	218	115	56	41	5	97
Gobiernos Estatales	1	0	0	1	0	1
Varios	147	40	96	7	3	103
TOTAL	3929	1620	1612	612	82	2224

Fuente: Sistema de Información Legislativa

Tabla 25. Proposiciones con Punto de Acuerdo presentados al ejecutivo

PRESENTADOR	PRESENTADAS	APROBADAS LX	TOTAL DE APROBADOS SUMANDO PROVENIENTES DE OTRAS LEGISLATURAS
Partido Revolucionario Institucional	541	269	328
Partido Acción Nacional	480	220	266
Partido de la Revolución Democrática	664	326	392
Partido Verde Ecologista de México	161	107	117
Partido del Trabajo	37	11	12
Convergencia	109	56	70
PANAL	31	9	12
Alternativa	13	7	7
Otros	181	8	21
Total	2217	1013	1225

Fuente. Sistema de Información Legislativa

Tabla 26. Solicitudes de comparecencia funcionarios

PRESENTADOR	PRESENTADAS	APROBADAS LX	TOTAL DE APROBADOS SUMANDO PROVENIENTES DE OTRAS LEGISLATURAS
Partido Revolucionario Institucional	67	37	41
Partido Acción Nacional	4	3	4
Partido de la Revolución Democrática	89	47	60
Partido Verde Ecologista de México	3	0	0
Partido del Trabajo	5	2	2
Convergencia	9	4	4
PANAL	5	1	1
Alternativa	2	0	1
Comisiones	5	3	3
Órgano de Gobierno	2	1	2
Total	191	98	118

Fuente. Sistema de Información Legislativa

Tabla 27. Relación en Porcentaje de asistencia de la LIX Cámara de Diputados¹

GRUPO PARLAMENTARIO	PRIMER AÑO	SEGUNDO AÑO	TERCER AÑO
PRI	83	71	68
PAN	90	73	72
PRD	87	67	62
PVEM	75	54	51
PT	83	52	53
Convergencia	87	61	51
Independientes	80	68	72

Fuente: Monitor Legislativo

Tabla 2. Relación en Porcentaje de asistencia de la LIX Cámara de Senadores

GRUPO PARLAMENTARIO	PRIMER AÑO	SEGUNDO AÑO	TERCER AÑO
PRI	78	78	78
PAN	85	85	83
PRD	76	77	73
PVEM	85	80	78
PT	***	***	***
Convergencia	90	86	60
Independientes	***	***	67

Fuente: Monitor Legislativo

¹ Metodología. Asistencia de los legisladores/ total de sesiones.

Tabla 3. Relación en Porcentaje de asistencia LX Cámara de Diputados y Senadores

GRUPO PARLAMENTARIO	DIPUTADOS	SENADORES
PRI	87	91
PAN	81	93
PRD	87	91
PVEM	78	91
PT	86	85
Convergencia	91	90
Independientes	84	***
Nueva Alianza	88	81
Alternativa	88	***

Fuente: Monitor Legislativo