

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO.
ANÁLISIS DE LA RECONFIGURACIÓN DEL PAPEL POLÍTICO
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS POR LA ALTERNANCIA POLÍTICA EN EL
EJECUTIVO A PARTIR DEL 1° DE DICIEMBRE DEL 2000**

TESIS

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (CIENCIA POLÍTICA)

PRESENTA

JAZMÍN GALLEGOS AMAYA

DIRECTOR DE TESIS

MTRO. JAVIER OLIVA POSADA

CD: UNIVERSITARIA

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

Introducción, pág. 4

PRIMERA PARTE

Capítulo 1, Marco teórico e histórico, pág. 9

- 1.1 La institución parlamentaria en los regímenes presidencialista, pág. 9
 - 1.1.1 El Congreso de Estados Unidos de América, pág. 11
 - 1.1.2 El nuevo presidencialismo en México, pág. 15
- 1.2 El Congreso de la Unión en la LVII Legislatura, pág. 24
- 1.3 Congresos locales, pág. 33

Capítulo 2 El Congreso de la Unión a partir de las reformas de 1999 a la Ley Orgánica y al Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pág. 39

- 2.1 Antecedentes legales y políticos, pág. 40
 - 2.1.1 La LOCGEUM en 1979, pág. 41
 - 2.1.2 Contexto político que determina las reformas en 1999, pág. 55
- 2.2 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pág.61
 - 2.2.1 Organización y Funcionamiento, pág. 62
 - 2.2.2 Estatuto de los legisladores, pág. 78

SEGUNDA PARTE

Capítulo 3

El Congreso a partir de la alternancia política en el ejecutivo: los controles legislativos sobre el gobierno, pág. 83

3.1 El control parlamentario como control político, pág. 84

3.2 Análisis de las facultades que permiten el control parlamentario sobre el gobierno, pág. 86

3.2.1 Elaboración de leyes, pág. 86

3.2.2 Cámara de diputados, pág. 90

3.2.3 Cámara de Senadores, pág. 92

Capítulo 4

Actores políticos y mecanismos que van a permitir la relación Ejecutivo-Congreso de la Unión a partir de la LVIII Legislatura, pág. 95

4.1 Afiliación partidista, pág. 96

4.1.1 Partido de gobierno, pág. 98

4.1.2 Partido de oposición, pág. 98

4.2 Comisiones, pág. 102

4.3 Gobernadores, pág. 116

4.4 Congresos locales, pág. 116

4.5 Lobbying, pág. 129

4.6 Reelección, pág. 133

Conclusiones, pág. 136

Bibliografía/ Hemerografía, pág. 145

INTRODUCCIÓN

En México, la preeminencia de un presidencialismo unipartidista -desde el término de la revolución mexicana hasta la década de los 80's- impidió que el análisis político se ocupara de otras instituciones.

El sistema político mexicano se convirtió en un modelo que no evolucionó por la falta de competencia electoral. Las condiciones de vida de la sociedad mexicana estuvieron, durante años, garantizadas por los gobiernos emanados del PNR-PRM-PRI.

Mucho se ha escrito acerca de que lo “normal” –si es que puede utilizarse este término en política- es que una sociedad cree a su Estado. El caso de México es peculiar: el Estado nacido de la revolución creó a su sociedad.

La capacidad de respuesta del régimen político a las demandas sociales llevó a que las contribuciones, como las de Montesquieu, que propugnaban la división de poderes, no encontraran eco en nuestro país.

Pero a la larga, el incremento exponencial de la sociedad en las urbes y sus demandas obligaron al régimen político a transformar las reglas que definían la convivencia política en favor de otras que potencializaran la participación ciudadana.

Mas este proceso no fue espontáneo. La inconformidad social materializada en huelgas, movilizaciones, etc., evidenció la incapacidad gubernamental para hacer frente a una sociedad en constante crecimiento y cada vez menos satisfecha con sus gobernantes.

De manera que lo que en un principio pretendió legitimar a un orden político, pronto se convirtió en una realidad que permitió la pluralidad democrática.

En la década de los 90's, el poder legislativo pasó de ser un instrumento del ejecutivo a ser un contrapeso, cuyo objetivo principal es la discusión propositiva de los asuntos de su competencia.

Este incipiente equilibrio entre Legislativo y Ejecutivo es reciente. El primer antecedente lo encontramos en 1988 cuando el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. Tuvieron que pasar casi diez años para que en 1997 el PRI también perdiera la mayoría simple en la Cámara baja.

Hasta las elecciones del año 2000 el PRI pierde la Presidencia de la República y se convierte en la primera minoría en la Cámara de Diputados y de Senadores. Además de que conserva la mayoría de las Legislaturas locales y de las gubernaturas.

El caso del PAN es el siguiente: es la segunda minoría en el Congreso, y el segundo en poseer determinado número de gubernaturas y de Congresos locales.

Esta tesis mas que pretender elaborar o plantear un esquema teórico que permita comprender y aprehender esta nueva realidad política, se centra en describir y, en la medida de lo posible, construir escenarios a partir de actores y mecanismos políticos que irrumpen junto con la competencia electoral.

Otros motivos por los que nos centraremos en la descripción son los siguientes: a) no existen parámetros con otros países que permitan la comparación; b) es un fenómeno reciente que aún no finaliza. Ni el sexenio de Vicente Fox ni la LVIII

Legislatura permiten aún definir comportamientos políticos; y, c) lo que se denomina “gobierno dividido” y que se ha estudiado en el ámbito local por Alonso Lujambio, sobretodo, no es suficiente para establecer una análisis de política comparada porque los objetos de estudio difieren: en esta tesis abordaremos una cuestión nacional y esos estudios abordan realidades estatales.

Dicho lo anterior, sólo me resta exponer brevemente el contenido de este trabajo y de la hipótesis de la que parto.

Al intitular esta tesis como *El Legislativo en México. Análisis de la reconfiguración del papel político del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos por la alternancia política en el Ejecutivo a partir del 1 de diciembre del 2000* partí de la hipótesis de que con un cambio de partido en el Ejecutivo se posibilitaría el equilibrio de poderes en el Congreso de la Unión.

Pero este enunciado en sí mismo es insuficiente si se pretende aplicar literalmente; ya que nada asegura que la conformación de la LVIII Legislatura se repita. O, por ejemplo, que el 2006 gane el PAN, PRD o el PRI sin gozar alguno de ellos de una mayoría simple en el Congreso.

Por esta razón esta tesis se centra no sólo en la conformación del poder legislativo, sino también en los actores y los mecanismos que están fortaleciendo al legislativo, pero que también obligarán, en un futuro, a asumirse como contrapeso frente al ejecutivo.

La tesis se divide en dos partes y cada una de ellas en dos capítulos.

En la primera parte, se abordan cuestiones de política comparada, históricas, políticas y jurídicas que permitirán comprender las causas que establecieron el escenario de equilibrio de poderes.

En el capítulo uno se revisa al Congreso de Estados Unidos como un adelanto de la coexistencia entre poderes que vivimos en México, pues recuérdese que este país tiene un sistema presidencial. Y después, en la parte histórica se aborda el estudio de la LVII Legislatura que permitió, entre otras cosas, establecer las reglas que regirán a las posteriores Legislaturas.

El segundo capítulo está dedicado a revisar las reformas políticas que facilitaron la competencia electoral en función de las presiones sociales sobre el gobierno, que actuó en términos de legitimidad y no de conciencia política. Además de se estudia, comparativamente, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979, 1994 y la de 1999 para comprender la transformación que sufrió el país desde el punto de vista jurídico; poniendo énfasis en describir el funcionamiento y estructura de la actual y de las posteriores Legislaturas.

La segunda parte del trabajo desarrolla y sustenta la hipótesis. En el capítulo tres se mencionan, brevemente, los controles constitucionales con que cuenta el legislativo sobre el Ejecutivo; para dar paso, en el cuarto capítulo, a la revisión, particular, de los actores y mecanismos que propician y fortalecen el equilibrio de poderes.

Por actores en este capítulo se entiende a los legisladores con filiación partidista que integran el Congreso, las comisiones, los gobernadores y los congresos locales. Y por mecanismos al lobbying y la reelección.

Finalmente, he de señalar que esta investigación hace uso de los métodos histórico, el comparado y el estadístico. El método experimental, por la propia naturaleza de los fenómenos sociales y políticos está ausente de nuestro trabajo.

PRIMERA PARTE

Capítulo 1

Marco teórico e histórico

En este capítulo, la intención es describir y analizar la composición del Congreso de los Estados Unidos de América, ya que si bien existen algunos puntos de coincidencia entre los sistemas políticos eso no implica que se pueda aplicar un mismo esquema político en varios países, aunque sea exitoso en alguno de ellos.

Además, otra razón por la que se incluye la descripción del Congreso de Estados Unidos en esta tesis tiene que ver con un acercamiento al funcionamiento del poder legislativo en un sistema presidencialista. Con esto, el método comparado nos permite, en un momento dado, analizar para proponer opciones que permitan el óptimo funcionamiento del Congreso en el sistema político mexicano.

1.1 La institución parlamentaria en el régimen presidencialista

La democracia, a fines del siglo XX y principios del XXI, se expresa en dos tipos de instituciones políticas: el presidencialismo y el parlamentarismo.

El presidencialismo, en términos generales, implica el predominio de un Presidente, que es, a su vez, jefe de Estado y de gobierno, sobre los poderes Legislativo y Judicial. Sin capacidad para disolver al Congreso, el Ejecutivo es soberano porque es electo popularmente por un tiempo determinado que varía

entre cuatro y ocho años. Además, el Presidente puede nombrar y remover a los miembros de su gabinete sin responsabilizarse políticamente ante los otros secretarios, pues los Secretarios de Estado deben su designación sólo al mandatario. Por lo tanto, se presenta una autoridad vertical limitada por la prohibición a los miembros del gabinete a formar parte del legislativo o del judicial. En cuanto a los partidos políticos, estos son indisciplinados en su actividad legislativa y no es condición necesaria que el Presidente pertenezca al partido con mayoría en el Congreso.

Por el contrario, en el parlamentarismo predomina el Parlamento, aunque no existe una separación entre gobierno y parlamento, ya que el poder se comparte y, así, los miembros del gabinete lo son también del parlamento¹ y los gobiernos son designados, apoyados y destituidos por el parlamento. Aquí el Ejecutivo no es unitario sino dual porque hay un jefe de Estado con funciones de representación y protocolo; y un jefe de gobierno que se ocupa del mismo y de la administración pública bajo la supervisión parlamentaria. Finalmente, la existencia de este control se da por “tener partidos cuyos miembros no se aparten, en las votaciones de las cámaras, de los lineamientos del partido”², es decir, los partidos son disciplinados y se mantienen unidos por el apoyo al gobierno que han designado.

Y si bien estas instituciones políticas son diferentes, ambas coinciden en el carácter democrático por su subordinación al sufragio universal y por estar delimitadas por la Constitución³.

¹ En el gabinete, la persona que tiene la supremacía es el primer ministro, que es, a su vez, jefe del partido o coalición mayoritaria en el parlamento.

² Giovanni Sartori. **Ingeniería Constitucional comparada**, pág. 117.

³ Salvo en el caso de Inglaterra que no cuenta con una Constitución escrita.

El prototipo estadounidense se caracteriza por la separación de poderes: el Congreso no puede interferir en el área propia del Ejecutivo ni éste puede disolverlo. Este presidencialismo limita y equilibra el poder dividiéndolo, y si bien existe un federalismo que acentúa la ruptura, el punto medio se alcanza por la existencia de un sistema bipartidista, la abundancia de recursos y la influencia de la opinión pública.

En cambio, en América Latina no se presenta un equilibrio entre poderes sino una subordinación la población al Ejecutivo por los niveles de pobreza⁴, un sistema de partido hegemónico y por el papel político asumido por el ejército⁵.

1.1.1 El Congreso de Estados Unidos de América

El objeto de estudio en este apartado es el Congreso de los Estados Unidos, una institución compuesta por una Cámara de Representantes y el Senado.

Para ser representante, la Constitución señala que es necesario tener 25 años, una ciudadanía de, mínimo, siete años, y residir en el estado en donde se quiere ser elegido⁶. El periodo de duración del mandato es de dos años, y se renueva la Cámara, totalmente, cada dos años⁷. Consta de 435 representantes electos en circunscripciones que se determinan en función de un equilibrio poblacional y se revisa su proporcionalidad a través de un censo que se realiza cada diez años⁸; y de cinco delegados con voz pero sin voto⁹ del distrito de Columbia, de la

⁴ Esto propicia la centralización de funciones y facultades.

⁵ A excepción de México, en donde los militares no intervienen en la toma de decisiones políticas

⁶ Artículo 1º, sección 2, apartado 2.

⁷ Artículo 1º, sección 2, apartado 1.

⁸ Artículo 1º, sección 2, apartado 3. Este censo tiene una obligación constitucional.

⁹ No votan en las sesiones plenarias, pero sí en comisión.

Samoa norteamericana, de las Islas Vírgenes, de las Islas de Guam y el *resident commissioner* de Puerto Rico¹⁰, es decir, por cada periodo presidencial se presentan dos de la Cámara de representantes.

En el Senado se pide una edad mínima de 30 años y una ciudadanía de nueve años, además de la residencia en el estado en el que se va a ser elegido¹¹. El periodo senatorial es de seis años y se renueva por tercios cada dos años¹². Está compuesto de cien miembros que representan a cada estado¹³ de los E. U. A.

No es posible la acumulación de mandatos, el legislador no puede ocupar otro cargo mientras esté en el Capitolio. Se permite la reelección legislativa. Los legisladores se eligen en votaciones uninominales a una vuelta¹⁴ y cada Cámara valida la elección de sus miembros¹⁵, y también puede censurar y expulsar a sus miembros¹⁶.

“Los parlamentarios disfrutaban de ciertas inmunidades: no pueden ser detenidos cuando se dirigen a las sesiones, ni durante éstas ni cuando vienen de ellas; no pueden ser condenados (digamos por difamación) a causa de sus palabras frente a su respectiva Cámara”¹⁷.

¹⁰ Solo el *resident commissioner* es electo por cuatro años.

¹¹ Artículo 1º, sección 3, apartado 3.

¹² Artículo 1º, sección 3, apartados 1 y 2.

¹³ Artículo 1º, sección 3, apartado 1.

¹⁴ Artículo 1º, sección 4, apartado 1, según las reformas de 1842, 1911 y 1929, en el caso de los representantes. Artículo 1º, sección 3, apartado 1, según la reforma de 1913, en el caso de los senadores.

¹⁵ Artículo 1º, sección 5, apartado 1.

¹⁶ Artículo 1º, sección 5, apartado 2. Mas las Cámaras no pueden expulsar a un legislador por hechos anteriores a su elección.

¹⁷ Marie-France Toinet.. **El sistema político de Estados Unidos**, pág. 90.

Los periodos de sesiones del Congreso son dos e inician el 3 de enero siguiente a la fecha de las elecciones y dura diez meses¹⁸. Y en caso de que no se agote la actividad legislativa en ese periodo, el Congreso se puede reunir en *lame duck sessions*, o bien a convocatoria del Presidente de los E. U. A¹⁹. en una *session special*, una o ambas Cámaras. Además, las sesiones conjuntas se dan para atender a los mensajes presidenciales y cuando se recibe a un mandatario extranjero. Asimismo todas las sesiones del Congreso se transmiten por televisión de cable²⁰.

La organización del Congreso se da a partir de speaker, el *presidente pro tempore*, el *leader* de la mayoría senatorial, los comercios jerárquicos y los presidentes de comisión²¹.

El speaker es miembro, casi siempre, del partido mayoritario en el Congreso, aunque eso no obliga que sea un legislador, electo en el *caucus* (reunión plenaria) del partido mayoritario, lo cual coloca al speaker como presidente de la Cámara de representantes y jefe del partido al que pertenece. Entre las facultades del speaker esta el de “otorgar la palabra cuando un parlamentario la pide en alguna sesión [...] y puede hasta ignorarlo; juzga la legalidad de los procedimientos parlamentarios y decide si hay quórum; puede votar para desempatar los sufragios, además de contar y anunciar los votos; decide qué comisión examinará un proyecto de ley, y qué enmienda es aceptable cuando corresponde realmente a la proposición examinada; designa a los miembros de las comisiones temporales y a los representantes que participarán en las `comisiones de conferencias encargadas de hallar un término medio entre las

¹⁸ A partir de la vigésima enmienda de 1932.

¹⁹ Artículo 2º, sección 3.

²⁰ Desde 1979 en la Cámara de representantes y desde 1986 en el Senado.

²¹ Marie-France Toinet.. Op. Cit., Págs. 93 y 94.

versiones de una misma proposición de ley, a menudo muy diferentes en la Cámara y en el Senado”²²

En el Senado, quien preside es el vicepresidente de los E. U. A., y en caso de ausencia su lugar lo ocupa el *presidente pro tempore* pero no tiene influencia en el debate.

El *leader* de la mayoría senatorial es quien mantiene la unidad partidista. En el caso de los demócratas, el *leader* ocupa la presidencia de la *Democratic Conference (caucus)* y del *Steering Committee*, cosa que no ocurre con los republicanos.

Los comités jerárquicos tienen un rol negociador y de enlace entre el partido y el *leadership*.

En el caso de las comisiones existen cuatro tipos: a) *Standing Committees*, cuya función es preparar el trabajo legislativo y dar forma a las proposiciones de ley; b) *Conference Committees*, tiene un carácter temporal y están integradas por legisladores de ambas Cámaras para puntualizar un texto en común, en caso de que las propuestas adoptadas por las Cámaras no coincidan; c) *Select or Special Committees*, son temporales y tienen como objetivo investigar un problema específico, pero no pueden presentar proposiciones de ley; y d) *Joint Committees*, que estudian problemas administrativos y están compuestas por legisladores de ambas Cámaras.

Los miembros de las comisiones son electos por el *leadership* de cada Cámara y estos a su vez son asistidos por un *Policy and Steering Committees* demócrata, o por un *Committee on Committees* republicano. Y estos nombramientos, a su

²² Ídem.

vez, tienen que ser ratificados por el *caucus* o la *Conference* republicana, de cada Cámara, según sea el caso. Las votaciones son secretas. La presidencia de las comisiones se da en función del *seniority system* que implica la elección del legislador que haya sido reelecto en la comisión, la mayor cantidad de veces.

Los poderes del Congreso para limitar al ejecutivo son tres: los explícitos, los implícitos y los consuetudinarios. Los primeros o *enumerated powers* incluyen los poderes presupuestales y fiscales, los comerciales, los de nombramiento y de impedimento; los *implied powers* incluyen la legislación sobre el interés general y la defensa nacional; y los consuetudinarios se derivan de la costumbre.

En cuanto a la relación de los legisladores con los partidos políticos y con el Presidente de los E. U. A., con los primeros existe una independencia, es decir, no hay una disciplina partidista. Respecto a los segundos, a pesar de que el partido del presidente sea mayoría en el Congreso eso no implica que disponga de esos espacios, ya que el Presidente no es el jefe del partido. Por ello, el Presidente actúa en función del apoyo que le brinda la opinión pública, a través de los acercamientos que tiene con la sociedad, utilizando los medios de comunicación. Y si ello no es suficiente presiona a los congresistas por medio del chantaje electoral (apoyo en una elección complicada) y del *lobbying*.

1.1.2 El nuevo presidencialismo en México

Vivimos la posmodernidad²³ al no creer en los principios liberales. Nos encontramos frente a una ruptura entre Estado y mercado, entre individuo y

²³ Me baso en los estudios realizados por Jean Baudrillard, Gilles Lipovetsky, Alain Tourine.

sociedad. Algunas instituciones²⁴ se están debilitando o desapareciendo, pero si bien el orden político ya no constituye el orden social por las crisis de representación y de confianza, observamos un fortalecimiento gradual de otras instituciones.

La importancia de analizar el cambio de una institución política como lo es el presidencialismo mexicano²⁵ radica en que es la institución de la que emana la estabilidad para el sistema político mexicano como punto de referencia a partir del cual los sujetos deciden su comportamiento.

El fortalecimiento del presidencialismo en México se debe, entre otras cosas, al federalismo²⁶ y a que su existencia ya no depende del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El periodo que describe este apartado abarca de 1917 al 2001, dividiéndolo en dos momentos: el Estado Benefactor (Welfare State) y el neoliberal que marcan, asimismo, una evolución del presidencialismo: de debilidad por la dependencia a un solo partido, al fortalecimiento que preparó a esta institución para el arribo de cualquier partido político sin provocar inestabilidad económica o política²⁷.

²⁴ Normas, tradiciones y costumbres que existen en un sistema político.

²⁵ A pesar de no ser el tema de la presente tesis.

²⁶ El monopolio del poder del Presidente se translada, gradualmente, a las entidades federales con la descentralización de los recursos públicos y de las decisiones políticas.

²⁷ Además, en este apartado se explica que el primer momento del presidencialismo (Estado benefactor) respondió a causas internas y el segundo (neoliberal) a factores ajenos al país.

A) ANTES DE 1982: EL ESTADO DE BIENESTAR

A partir de 1917 comienza en México lo que se denominó Estado de Bienestar y cuyas características políticas fueron el monopolio del interés general²⁸ y la imposición de “reglas del juego”²⁹ que le permitieron al gobierno ser el único representante del interés general frente a los otros actores políticos tales como los partidos políticos de oposición; las organizaciones obrera, campesina y magisterial; etc.

Y a este Estado correspondió un régimen político que idearon los revolucionarios para unificar el poder y construir un Estado que procurara el desarrollo con equidad: un presidencialismo que encajaba con el sistema político mexicano post- revolucionario, es decir, debido a las numerosas obligaciones públicas que el Estado tenía que satisfacer, la Constitución del 17 atribuyó responsabilidades como la unificación del territorio nacional que exigían otorgar facultades amplias al Ejecutivo.

Sin embargo, no sólo la Constitución dota de amplias facultades al Ejecutivo, también el hecho de que desde 1929 la competencia por el poder se concentrara en el interior del PNR.

Otras causas del predominio del Presidente son³⁰:

- Era el jefe del PRI que esta integrado por los sectores obrero, campesino y profesional que le permitía no sólo nombrar y remover al presidente del

²⁸ Antes, el único capaz de satisfacer las demandas y necesidades sociales era el Presidente de la República.

²⁹ Las condiciones de negociación para todos los sectores de la población, con el fin de tenerlos bajo su jurisdicción.

³⁰ Coincidió con las causas que menciona Jorge Carpizo en **El presidencialismo mexicano** y parto de ellas para la descripción de este periodo.

partido, sino también a los dirigentes de los sectores que integran al partido, a excepción del líder de la CTM. Además, nombraba a los senadores, diputados, presidentes municipales y designaba a los gobernadores, con lo que los controlaba a través de apoyos económicos debido a la precariedad de los presupuestos estatales, y los removía pidiéndoles su renuncia o declarando la desaparición de poderes en la entidad. Finalmente, designaba a su sucesor y lo iba instruyendo para confiar en su lealtad.

- El debilitamiento del poder Legislativo se explicaba porque la mayoría de los senadores y diputados eran del PRI y sabían que si se oponían a los designios del Presidente su carrera política se acababa; en cambio, la disciplina al partido, o mejor dicho, al Presidente, redituaba en puestos de la administración pública, cargos de elección popular y en el poder judicial.
- Interferencia en el poder Judicial al designar a los ministros de la SCJN y someterlos a la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente.
- Influencia en la economía a través de los mecanismos del Banco de México, de las paraestatales y de los organismos descentralizados, pero también por las facultades que tiene en materia económica que le permiten determinar la cantidad de circulante y de crédito necesario para impulsar el desarrollo nacional a través de la entonces Secretaria de Hacienda (política monetaria), dirigir la política fiscal; la política de precios; la política de inversión y obras públicas; la política de importaciones y comercio exterior; la política de energía eléctrica; la política del petróleo, petroquímica y gas; la política de aguas, entre otras.
- La institucionalización del ejército permite que los jefes militares dependan del Ejecutivo.
- Determina la política internacional que sigue el país.

- En este periodo, por conducto del Jefe del Departamento del D. F., el Presidente ejercía el gobierno de la ciudad al poder nombrarlo y removerlo libremente. Y, además, a través de la Secretaría de Gobernación y con la creación de organismos federal y locales, intervenía en los procesos electorales.
- Influencia en la opinión pública por los controles y facultades que tenía sobre los medios de comunicación masiva, permitiendo la aceptación del predominio presidencial sin cuestionamientos.

B) DESPUES DE 1982: EL ESTADO NEOLIBERAL

La globalización económica implica la eliminación de barreras nacionales para el tráfico de mercancías, servicios y capitales, la internacionalización de la producción y la hegemonía de las empresas multinacionales, lo cual significa que las naciones que no se vinculen eficientemente con los centros económicos (América del Norte, Europa, Cuenca del Pacífico), no podrán acceder a los mercados, a los capitales ni a las nuevas tecnologías. La globalización ideológica-cultural conlleva a la universalización de determinados modelos de valor (la democracia, la libertad, por ejemplo) a través de la opinión pública que es influenciada por los medios masivos de comunicación. Y la globalización política expresa el predominio del modelo democrático liberal estadounidense tras la caída de la URSS y del muro de Berlín³¹.

Insertos a los procesos “globalizantes” no sólo los modelos económicos entraron en crisis, también los gobiernos. Porque la globalización mostró que el Estado Benefactor era obsoleto para satisfacer las crecientes demandas sociales: empleo y mejores niveles de vida. Por lo que se hizo necesario una “Reforma del Estado” en México para: 1) crear espacios para los grupos no gobernantes que

³¹ Joachim Hirsch. **Globalización, capital y Estado**, págs. 84 y 85.

se disputaban el poder político; 2) elevar el nivel de vida de la población; y, 3) tener presencia mundial a través de la competitividad económica del país.

Así, contrario al Welfare State, surge el neoliberalismo que desplaza el papel protagónico del Estado en la economía y es asumido por la iniciativa privada que propone descentralizar las relaciones sociales para estimular la libre competencia entre actores "iguales". En esta dinámica, los gobiernos neoliberales ponen orden en el sector público mediante un conjunto de estrategias: contraloría; simplificación administrativa; descentralización y desincorporación de personal, entidades paraestatales y programas sociales.

Las ideas que predominan en este Estado son las del individuo frente a su comunidad y su soberanía frente al Estado (individualismo) y se pone énfasis en la negociación entre intereses en conflicto porque se privilegia y difunde la democracia (libertad de elección del individuo).

En México, la crisis económica de 1982 derivada del endeudamiento del país por la caída en los precios del petróleo y la crisis de legitimidad política del gobierno de Carlos Salinas evidenciaron que los políticos sólo negocian para mantener sus intereses y que el Presidente invadía y monopolizaba los espacios de negociación que correspondían al sistema de partidos. Todo esto propició la caída de los niveles de apoyo electoral del PRI.

En esas circunstancias, Carlos Salinas al arribar a la Presidencia impulsó cambios en las relaciones de poder. En lo económico redujo el intervencionismo estatal en la economía: privatizó las paraestatales³² y los bancos; al modificó el artículo 27 constitucional para permitir la venta, renta y compra de tierra ejidal;

³² Las empresas públicas pasaron de 1 155 en 1982, a 646 en 1988 y 217 en 1992.

abrió la economía a la competencia extranjera a través de la firma del TLCAN con Estados Unidos y Canadá eliminó las restricciones de la inversión extranjera y del mercado financiero. Sustituyó al “Estado propietario” por el “Estado promotor”, reorientando la inversión pública a áreas estratégicas como las exportaciones. Y surgió el “Estado solidario” al implementar el “programa de solidaridad” que estaba dirigido a apoyar obras públicas en las zonas más pobres.

En lo administrativo, Salinas redujo el aparato burocrático en un 4.3% e impulsó la autonomía del Banco de México.

Políticamente, se creó el IFE y el Tribunal Electoral; se reconoció la personalidad jurídica de la Iglesia al modificar el artículo 130 constitucional; se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos; se aprobó una cláusula de gobernabilidad que permitió que en 1989 la oposición ganara su primera gubernatura en Baja California para consolidar la presencia regional del PAN y potenciar el federalismo al reconocer el PRI las victorias opositoras en el nivel estatal, aunque Salinas canalizó, durante su mandato, recursos a través de sus representantes (Pronasol) y no de las autoridades constitucionalmente constituidas (gobernadores) para fortalecer su imagen. Pero eso no es todo, en 1988 el PRI tuvo que negociar con otro partidos (PAN) para aprobar las reformas constitucionales.

Por su parte, el sexenio de Ernesto Zedillo se caracterizó por cambios que buscaron el fortalecimiento del federalismo, pero antes, en términos económicos el Banco de México se retiró del mercado de dinero en 1995: el tipo de cambio se dejó al libre juego de la oferta y la demanda; se reformó el artículo 28 constitucional para permitir la participación del capital privado en materia de

comunicación vía satélite y ferrocarriles; se creó el Fobaproa para apoyar el saneamiento de las instituciones financieras³³.

Las reformas económicas ocurridas, obligaron a una reestructuración política. Así que se reformaron a las instituciones encargadas de la procuración de justicia (Ministerio Público); se buscó un equilibrio entre los poderes de la Unión (presidencialismo acotado por los otros poderes, autonomía legislativa y reforma al poder Judicial); se fortaleció al federalismo al redistribuir las facultades, responsabilidades y recursos entre la Federación y los estados y al permitir la libertad a los municipios; y se realizó una reforma electoral que permitió la autonomía del IFE, la elección popular del jefe de gobierno del D. F., topes a los gastos de campañas electorales, financiamiento público y acceso de los partidos a los medios de comunicación.

A partir de diciembre del 2000, el PRI pierde la Presidencia y la gana el PAN, pero se convierte en la primera minoría en la Cámara de Diputados con 211 escaños por 207 del partido del Presidente (PAN); lo mismo sucede en el Senado donde el PRI obtiene 60 curules por 46 del PAN.

El proceso que permitió que el PAN accediera a la presidencia fue la utilización de los medios masivos de comunicación, a través del marketing político, a favor del “cambio” para “sacar al PRI de los pinos”.

Lo que Sartori definió como “video política”, con Fox como Presidente se ha convertido en una constante. Ahora el mandatario toma como punto de partida para la toma de decisiones, el *raiting* que tiene con sus gobernados.

³³ Cuyo costo representó el 1.9% del PIB (32 mmdp)

Es decir, presenciamos el modelo de los gobiernos de opinión donde la percepción de un grupo de personas incide en el gobierno. La opinión pública existe donde se celebran elecciones continuas y hay, por ende, campañas políticas. La opinión pública -que surge por la división entre lo público y lo privado- es un mecanismo para medir la eficiencia e ineficacia del gobernante porque da al individuo la capacidad y el derecho a criticar a quien gobierna³⁴.

La figura presidencial se ha fortalecido por las expectativas de “cambio” que ha generado, y esto, una vez más, potencializa el poder de la institución presidencial, pero ya no de forma omnipotente.

Y si bien el Ejecutivo se ha fortalecido por el manejo de su imagen desde los *mass media*, el Congreso de la Unión empieza a consolidar la autonomía que obtuvo en 1997, debido a que el partido del Presidente ya no es mayoría en el Legislativo.

“Contra lo que se piensa, los procesos institucionales que se conocen como ‘separación de poderes’ no se basan en la disminución de los efectos del poder, sino en su potenciación. La teoría newtoniana de los equilibrios inspiró el inteligente esquema de la separación de poderes. Uno de los efectos de esa relación es que los balances y contrapesos operan como fuerzas crecientes, no menguantes. En esa medida, y pensando en un sistema de equilibrios lo más cercano posible a lo ideal, tanto más atribuciones como se confieren a un órgano que ejerce funciones de poder, tanto más las que de manera agregada se irán incorporando progresivamente a otros órganos”³⁵

³⁴ Ponencia del Mtro. Murilo Kuschick en el Módulo de análisis de la Opinión Pública del Seminario de Análisis impartido en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales el 30 de noviembre de 2001.

³⁵ Diego Valadés. **El control del poder**, pág. 1.

1.2 El Congreso de la Unión en la LVII Legislatura

Si bien los partidos de oposición desde 1988 se han presentado como una opción a la ciudadanía, en 1997 se acentuó esta situación.

En las elecciones de 1997 para renovar el Congreso de la Unión, el PRI perdió no sólo la mayoría calificada, también la simple en la Cámara de Diputados. Y, por primera vez en la historia, la oposición (PAN, PRD, PT y PVEM) logró la mayoría simple. El escenario histórico que se desarrolló en el Senado no varió mucho, porque el PRI conservó la mayoría simple, mas no la calificada.

INTEGRACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNION EN LA LVII LEGISLATURA				
Cuadro 1. 1				
Partido	Cámara de Diputados		Cámara de Senadores	
PAN	121	24.2%	33	25.8%
PRI	239	47.8%	77	60.2%
PRD	125	25%	16	12.5%
PT	7	1.4%	1	0.8%
PVEM	8	1.6%	1	0.8%

Fuente: **Estadísticas de las Elecciones Federales de 1997**, IFE.

Una consecuencia que observamos, en un principio, por la pérdida priista de la mayoría en el Congreso es que el Presidente tuvo que negociar con otras fuerzas políticas. A esto, algunos estudiosos denominan “gobierno dividido”, que es cuando el Presidente tiene que negociar con los líderes de un partido o con los miembros del Congreso uno por uno para lograr sus votos posteriormente, ya que el Legislativo tiene la capacidad de bloquear la agenda presidencial.

Mas esto no indica que se transite de un presidencialismo a un parlamentarismo, sino que esto nuevamente expresa el poder de la institución presidencial, por lo siguiente:

Juan Linz menciona que la oposición en un gobierno dividido “juega” pues coopera con el gobierno mas no forma parte de él como en el parlamentarismo, donde el apoyo se logra, por ejemplo, al integrar al “socio opositor” en el gabinete.

En México, los partidos opositores presentan iniciativas pero no cooperan en común con el gobierno porque si la coalición es exitosa, los créditos son para el Presidente y su partido; si el éxito no se alcanza, la oposición comparte la “culpa” y es incapaz de capitalizar el fracaso de la política presidencial.

Otros autores que trabajan el tema del gobierno dividido son Giovanni Sartori y Alonso Lujambio.

Y esta situación esta manifiesta en el cuadro 1.2 que evidencia que el PRI, en ambas Cámaras, para reformar la Constitución forzosamente tuvo que negociar con el PAN y con el PRD, según la orientación, económica o social, de las iniciativas. Pero la oposición, por sí misma, fue incapaz de reformar la Constitución sin la participación del PRI.

Y si bien la oposición en la Cámara de Diputados podía aprobar una iniciativa que requería la mayoría simple, la propuesta no pasaba en el Senado porque el PRI contaba con mayoría simple, suficiente para detener cualquier iniciativa que no fuera de su interés o que atentara contra el mismo.

En este caso, la Cámara revisora, controlada por el PRI, era capaz de rechazar la propuesta.

El Senado, para Ernesto Zedillo, evitó que el gobierno dividido provocara un enfrentamiento entre poderes, dentro de una lógica opositora que rechazara cualquier planteamiento del gobierno, por el sólo hecho de emanar del PRI.

VOTACIÓN MAYORITARIA EN LA LVII LEGISLATURA					
Cuadro 1.2					
CAMARA DE DIPUTADOS			SENADO DE LA REPUBLICA		
Coalición parlamentaria	Mayoría simple	Mayoría calificada	Coalición parlamentaria	Mayoría simple	Mayoría calificada
	251	333		65	85
PRI-PAN	360	360	PRI- PAN	110	110
PRI-PRD	364	364	PRI-PRD	93	93
PRI-PT-PVEM	254		PRI	77	
PRD-PAN-PT	253				
PRD-PAN-PT-PVEM	262				

Fuente: La autora con base al cuadro anterior.

En cuanto a la influencia que tuvieron los gobernadores en el Legislativo a través de sus diputados, la relación fue la siguiente:

De 31 gobernadores, 6 pertenecían al PAN y 25 al PRI. El PRD sólo contó con la Jefatura del D. F.

En el caso del PRI, en el cuadro 1.3 se puede observar que sólo en cuatro entidades obtuvo un porcentaje menor al 49% de las diputaciones federales. Tal fue el caso del Estado de México, Michoacán, Morelos y Sonora. Mientras que en nueve (Campeche, Durango, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas³⁶) se llevo “carro completo” (100%). En las restantes entidades (once) los diputados priístas oscilan entre el 50% y el 87.5%.

³⁶ Aunque en 1998 perdió Tlaxcala y Zacatecas, y Nayarit en 1999.

Esto manifiesta que la disciplina partidista en la Cámara de Diputados fue reforzada por la presencia de los gobernadores.

MAPA DE PODER DE LOS GOBERNADORES EN 1997 CON RELACION A LOS DIPUTADOS FEDERALES			
Cuadro 1. 3			
Estado	Diputados Federales	Diputados PRI	%
Aguascalientes	3	2	66.66%
Baja California Sur	3	2	66.66%
Campeche	2	2	100%
Coahuila	7	6	85.71%
Colima	2	1	50%
Chiapas	12	10	83.33%
Durango	5	5	100%
Guerrero	10	6	60%
Hidalgo	7	6	85.71%
Estado de México	34	15	44.11%
Michoacán	13	4	30.76%
Morelos	4	1	25%
Nayarit	3	3	100%
Oaxaca	11	11	100%
Puebla	14	14	100%
Quintana Roo	2	2	100%
San Luis Potosí	7	4	57.14%
Sinaloa	8	6	75%
Sonora	7	3	42.85%
Tabasco	6	6	100%
Tamaulipas	8	7	87.5%
Tlaxcala	3	3	100%
Veracruz	23	20	86.95
Yucatán	5	3	60%
Zacatecas	5	5	100%

Fuente: La autora con base a la distribución distrital electoral que maneja el IFE y con el listado que aparece en www.cddhcu.gob.mx.

En cuanto al PAN, de las seis entidades que gobernó en ese periodo, solamente en dos (Chihuahua y Querétaro) obtuvo un porcentaje menor a los 33.33% de los diputados federales. En una logró el 100% (Baja California) y en las tres

restantes la presencia legislativa osciló entre el 60% y el 81.81%. Esto indica, entre otras cosas, una uniformidad en la identificación blanquiazul de sus gobernados.

MAPA DE PODER DE LOS GOBERNADORES EN 1997 CON RELACION A LOS DIPUTADOS FEDERALES			
Cuadro 1. 4			
Estado	Diputados Federales	Diputados PAN	%
Baja California	6	6	100%
Chihuahua	12	4	33.33%
Guanajuato	15	9	60%
Jalisco	19	15	78.94%
Nuevo León	11	9	81.81%
Querétaro	4	1	25%

Fuente: La autora con base a la distribución distrital electoral que maneja el IFE y con el listado que aparece en www.cddhcu.gob.mx.

El caso del D. F. es interesante. Se convierte en gobierno por primera vez desde su fundación, pero además, obtiene 29 escaños en la Cámara de Diputados de 30. Esto como resultado del “fenómeno Cárdenas”.

MAPA DE PODER DE LOS GOBERNADORES EN 1997 CON RELACION A LOS DIPUTADOS FEDERALES			
Cuadro 1. 5			
Estado	Diputados Federales	Diputados PRD	%
Distrito Federal	30	29	96.66%

Fuente: La autora con base a la distribución distrital electoral que maneja el IFE y con el listado que aparece en www.cddhcu.gob.mx.

Finalmente, después de la descripción de la repartición del poder en el Congreso de la Unión, pasaremos, en términos generales, a visualizar lo que fue la actividad de la LVII Legislatura.

Se realizaron 265 sesiones en 14 periodos que comprenden los ordinarios y los extraordinarios; los Congresos locales enviaron 509 comunicados por 10 del D. F. Y al Presidente se le concedieron 21 permisos para ausentarse del territorio nacional.

En lo que se refiere a la productividad legislativa tenemos que se presentaron 538 iniciativas, de las que tan sólo se aprobaron 111, es decir, el 20.63%, se remitieron 13 minutas de ley, se enviaron 105 excitativas a comisiones, se lograron 303 puntos de acuerdo y sólo hubo un voto particular.

ACTIVIDAD DE LA LVII LEGISLATURA														
Cuadro 1. 6														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Sesiones realizadas	44	15	20	18	48	15	4	18	21	10	36	13	2	1
Comunicaciones de congresos estatales	73	55	20	24	81	67	-	50	-	-	86	53	-	-
Comunicaciones del Gobierno del D. F.	-	9	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Permisos al Presidente para ausentarse del territorio nacional	5	-	1	3	2	1	-	2	-	-	4	3	-	-
Excitativas a comisiones	12	5	17	-	20	2	-	11	-	-	34	4	-	-
Puntos de acuerdo	49	22	28	-	59	1	2	22	24	-	82	12	1	1
Votos particulares	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Iniciativas	57	2	75	-	152	9	-	102	-	-	134	7	-	-

presentadas														
Iniciativas aprobadas	14	-	10	-	20	2	6	30	-	5	23	1	-	-
Minutas de ley remitidas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13	-	-	-
Oradores en tribuna	924	334	457	205	836	172	51	377	259	87	705	202	12	4
Diputados que optaron por otro cargo	-	-	-	-	2	1	-	2	-	-	-	-	-	-
Diputados que salieron y cambiaron de partido político	-	-	-	-	3	4	-	-	-	-	4	-	-	-

1. 1er año de Ejercicio, 1er Periodo de Sesiones Ordinarias. Del 30 de agosto al 15 de diciembre de 1997.
2. 1er año de Ejercicio, 1er Periodo de Receso. Del 15 de diciembre de 1997 al 15 de marzo de 1998.
3. 1er año de ejercicio, 2º Periodo de Sesiones ordinarias. Del 15 de marzo al 30 de abril de 1998.
4. 1er año de Ejercicio, 2º Periodo de Receso. Del 30 de abril al 31 de agosto de 1998.
5. 2º año de Ejercicio, 1er Periodo de Sesiones Ordinarias. Del 31 de agosto al 15 de diciembre de 1998.
6. 2º año de Ejercicio, 1er Periodo de Receso. Del 15 de diciembre de 1998 al 15 de marzo de 1999.
7. 2º año de Ejercicio, 1er Periodo de Sesiones extraordinarias, 1er Periodo de Receso. Del 16 al 31 de diciembre de 1998.
8. 2º año de Ejercicio, 1er Periodo de Sesiones Ordinarias. Del 15 de marzo al 30 de abril de 1999.
9. 2º año de Ejercicio, 2º Periodo de Receso. Del 30 de abril al 31 de agosto de 1999.
10. 2º año de Ejercicio, 1er Periodo de Sesiones extraordinarias, 2º Receso. Del 31 de mayo al 31 de agosto de 1999.
11. 3er año de Ejercicio, 1er Periodo de Sesiones Ordinarias. Del 31 de agosto al 15 de diciembre de 1999.
12. 3er año de Ejercicio, 1er Periodo de Receso. Del 15 de diciembre de 1999 al 15 de marzo de 2000.
13. 3º año de Ejercicio, 1er Periodo de Sesiones Extraordinarias, 1er Periodo de Receso. Del 21 al 22 de diciembre de 1999.
14. 3º año de Ejercicio, 2º Periodo de Sesiones Extraordinarias, 1er Periodo de Receso. Del 28 de diciembre de 1999.

Fuente: La autora con base en *Crónica parlamentaria* # 15, 1º julio/ 28 agosto 2000, Cámara de Diputados LVII Legislatura

De las iniciativas que se enviaron a los diputados 43 fueron del Ejecutivo, de las que tres fueron reformas constitucionales, y se aprobaron, en total, el 83.72%; 43 del Senado con 11 reformas constitucionales, con una aprobación del total de iniciativas del 88.37%; y, 33 de las Legislaturas locales pero tan sólo el 15.15% se aprobaron.

INICIATIVAS ENVIADAS A LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE LA LVII LEGISLATURA					
Cuadro 1. 7					
	Aprobadas	En comisiones	Total	Reformas constitucionales	Aprobadas
Ejecutivo	36*	7**	43	3	2
Senado	37	6***	43	11	9
Legislaturas locales	5	24	33	13	0
Total	78	37	129	27	11

* El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el Ejercicio Fiscal del Año 2000 primero fue dictaminado y rechazado el martes 21 de diciembre de 1999, pero después fue dictaminado y aprobado el martes 28 de diciembre de 1999.
 ** Una iniciativa dictaminada y rechazada el martes 4 de diciembre de 1997.
 *** Una iniciativa dictaminada mas no presentada ante el Pleno.

Fuente: La autora con base en la página de Internet de la *Gaceta Parlamentaria*, <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>

En cuanto a la actividad individual de los legisladores, a pesar de que se dieron 3643 intervenciones en tribuna, éstas no repercutieron positivamente en el establecimiento de consensos que permitieran la aprobación de un número mayor de leyes.

ORADORES EN TRIBUNA POR PARTIDO POLÍTICO

Cuadro 1. 8

Partido	1	2	3	4*	5	6	7	8	9*	10	11	12	13	14
PRI	279	127	129		219	51	10	112		25	199	86	4	1
PRD	285	124	161		250	44	25	96		34	227	44	3	1
PAN	200	73	121		215	59	8	117		14	196	62	3	1
PT	77	10	31		63	17	5	24		10	49	10	1	1
PVEM	53		9		45	1	2	18		3	22		1	1
Diputados independientes	12		6		44		1	10		1	12			
Total	924	334	457	205	836	172	51	377	259	87	705	202	12	4

*No se dispone del dato desglosado.

Fuente: La autora con base en *Crónica parlamentaria* # 15, 1º julio/ 28 agosto 2000, Cámara de Diputados LVII Legislatura

Cinco legisladores optaron por otro cargo de elección popular: tres por el de gobernador; uno por el de presidente municipal y uno de senador, lo cual se puede interpretar como un interés del legislador de continuar con su carrera política, en lugar de pretender la profesionalización del quehacer legislativo.

DIPUTADOS QUE OPTARON POR OTRO CARGO

Cuadro 1. 9

Fecha	Nombre	Distrito o circunscripción	Partido	Cargo
3/septiembre/98	Ricardo Monreal Ávila	III Zacatecas	Ind. (PRI)	Gobernador
22/septiembre/98	Patricio Martínez García	IV Chihuahua	PRI	Gobernador
7/enero/99	Gustavo Guerrero Ramos	V Sinaloa	PRI	Presidente Municipal de Culiacán, Sinaloa
20/abril/99	Juan José Castro Justo	V Guerrero	PRI	Senador
30/marzo/	Manuel Ángel Núñez Soto	VI Hidalgo	PRI	Gobernador

Fuente: La autora con base en *Crónica parlamentaria* # 15, 1º julio/ 28 agosto 2000, Cámara de Diputados LVII Legislatura

Y once salieron y/ o cambiaron de partido, de ellos siete abandonaron al partido con el cual ganaron las elecciones (tres pertenecían al PRD, 2 al PAN, uno al PVEM y otro al PT). Y los cuatro “independientes” pasaron a su vez al PT.

DIPUTADOS QUE SALIERON Y CAMBIARON DE PARTIDO POLÍTICO				
Cuadro 1. 10				
Fecha	Nombre	Distrito o circunscripción	Salida	Cambio
3/septiembre/98	Rogelio Chabolla García	VIII Guanajuato	PAN	Ind.
3/septiembre/98	Maximiano Barbosa Llamas	1ª Circ.	PRD	Ind.
5/noviembre/98	Miguel Ángel Garza Vázquez	2ª Circ.	PVEM	Ind.
13/enero/99	Maximiano Barbosa Llamas	1ª Circ.	Ind.	PT
13/enero/99	José Adán Deniz Macías	I Colima	PT	Ind.
23/febrero/99	Baldemar Dzul Noh	3ª Circ.	PAN	PT
3/marzo/99	Miguel Ángel Garza Vázquez	2ª Circ.	Ind.	PT
7/septiembre/99	Armando López Romero	XXIV D. F.	PRD	Ind.
14/octubre/99	Armando López Romero	XXIV D. F.	Ind.	PT
26/octubre/99	Rogelio Chabolla García	VII Guanajuato	Ind.	PT
11/diciembre/99	Porfirio Muñoz Ledo	4ª Circ.	PRD	Ind.

Fuente: La autora con base en *Crónica parlamentaria* # 15, 1º julio/ 28 agosto 2000, Cámara de Diputados LVII Legislatura

Esto en cuanto al Congreso de la Unión, ahora pasemos a la revisión regional.

1.3 Congresos locales

En 1997, tan sólo nueve legislaturas locales coincidieron con el periodo de la LVII Legislatura³⁷ y fueron Campeche, Colima, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco. Seis estados eran gobernados por la oposición y el D. F. por el PRD.

³⁷ En el cuadro 1. 11 estas legislaturas están resaltadas con negritas.

En 21 Congresos locales un partido político tiene mayoría absoluta. De ellos tres son del el PAN, uno por el PRD y 17 por el PRI. En este caso hablamos gobierno unificado porque el Congreso está en manos del mismo partido que gobierna al estado, lo cual quiere decir que cualquier reforma constitucional al inicio de la LVII Legislatura estaba en manos del PRI al tener más de la mitad de los Congresos locales.

En los 11 Congresos restantes se dio una mayoría relativa, con 8 del PRI y 3 del PAN.

Pero se dieron dos casos de gobierno dividido pues en Aguascalientes gobernaba el PRI pero el grupo parlamentario más numeroso fue del PAN, y en Chihuahua el partido en el gobierno era el PAN con una presencia mayoritaria de legisladores priistas.

MAPA DE PODER DE LOS GOBERNADORES EN 1997 CON RELACION A LOS CONGRESOS LOCALES									
Cuadro 1. 11									
ESTADO		#	INTEGRACION						
			PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Local	Total
Aguascalientes	PRI	LVI	13	11	1	1		1	27
Baja California	PAN	XV	13	11	1				25
Baja California Sur	PRI	VIII	6	11	1	2			19
Campeche	PRI	LVI	3	19	12	1			35
Coahuila	PRI	LIV	10	16	2	2		2	32
Colima	PRI	LII	7	10	3				20
Chiapas	PRI	LIX	5	26	7	2			40
Chihuahua	PAN	LVIII	7	15	1			1	14
D. F.	PRD	IV	11	11	39	1	4		66
Durango	PRI	LX	6	13	1	5			25
Guanajuato	PAN	LVII	16	12	5	1	1	1	36
Guerrero	PRI	LV	2	30	12	1		1	46
Hidalgo	PRI	LVI	4	18	4	1			27

Jalisco	PAN	LIV	24	12	1				37
Estado de México	PRI	LIII	22	30	16	2	4	1	75
Michoacán	PRI	LXVII	7	16	7				30
Morelos	PRI	XLVII	5	13	11			1	30
Nayarit	PRI	XXV	6	20	3	1			30
Nuevo León	PAN	LXVIII	24	14	2	2			42
Oaxaca	PRI	LVI	5	25	9	1		2	42
Puebla	PRI	LIII	14	22	2	1			39
Querétaro	PAN	LII	11	10	1	1	1	1	25
Quintana Roo	PRI	VIII	8	14	3				25
San Luis Potosí	PRI	LV	10	14	2	1			27
Sinaloa	PRI	LV	13	22	4	1			40
Sonora	PRI	LV	10	14	9				33
Tabasco	PRI	LVI	1	19	11				31
Tamaulipas	PRI	LVI	7	20	3			2	32
Tlaxcala	PRI	LV	4	19	4	3	1	1	32
Veracruz	PRI	LVII	7	28	4	1			40
Yucatán	PRI	LIV	12	13					25
Zacatecas	PRI	LV	6	20	2	2			30

Notas: Las filas sombreadas corresponden a las legislaturas locales en que se presentó una mayoría absoluta de algún partido político.

Las letras en negritas corresponden a las Legislaturas cuyo periodo fue de 1997 a 2000.

Fuente: La autora con base Alonso Lujambio, **El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana**, 2000.

Para 1999, la distribución del poder arrojó, nuevamente, 21 Congresos locales con mayoría absoluta. De ellos dos son del PAN y 19 del PRI. En este caso hablamos gobierno dividido en Chiapas y Tlaxcala porque mientras en el primero gobierna el pan en coalición con el PRD, en Tlaxcala gobierna el PRD, pero los Congresos están en manos del PRI. Sólo hay gobierno unitario en 19 estados. Y nuevamente el PRI retiene más de la mitad de las legislaturas locales.

En los 11 Congresos restantes en que se dio una mayoría relativa el PRI perdió espacios al conseguir tan sólo 3, por 5 del PAN y dos del PRD. Y se dio un empate entre PRI y PAN al conseguir ambos partidos 11 escaños en Baja California.

Y se dieron seis casos de gobierno dividido: en Baja California Sur gobierna el PRD pero el grupo parlamentario más numerosos es del PRI, en Chiapas el partido en el gobierno es el PAN con una presencia mayoritaria de legisladores prisitas, en el Estado de México gobierna el PRI y hay más diputados panistas, en Nayarit gobierna el PAN con un Congreso de prisitas, en Tlaxcala gobierna el PRD con el PRI como el grupo parlamentario más numeroso, y en Zacatecas gobierna el PAN con una mayoría legislativa del PRI. Como se puede observar, el PRI es el único partido que ha ganado espacios de poder en las entidades gobernadas, en ese entonces, por la oposición. Y sólo el PAN ha crecido en un estado priista.

MAPA DE PODER DE LOS GOBERNADORES EN EL 2000 CON RELACION A LOS CONGRESOS LOCALES									
Cuadro 1. 12									
ESTADO		#	INTEGRACIÓN						
			PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	OTROS	Total
Aguascalientes	PAN	LVII	16	10	1				27
Baja California	PAN	XVI	11	11	3				25
Baja California Sur	PRD	IX	4	5	10	2			21
Campeche	PRI	LVI	3	19	12	1			35
Coahuila	PRI	LV	5	19	2	1	1	4	32
Colima	PRI	LVI	3	19	12	1			35
Chiapas	PAN	LX	5	26	6	2		1	40
Chihuahua	PRI	LIX	12	18	3				33
D. F.	PRD	V	17	16	19	8		5	66
Durango	PRI	LXI	5	14	2	4			25
Guanajuato	PAN	LVII	16	12	5	1	1	1	36
Guerrero	PRI	LVI	1	30	14			1	46
Hidalgo	PRI	LVII	7	18				4 *	29
Jalisco	PAN	LV	20	17	2		1		40
Estado de México	PRI	LIV	29	26	16	1	2	1	75
Michoacán	PRI	LXVIII	4	18	7	1			30
Morelos	PRI	XLVII	5	13	11			1	30
Nayarit	PAN	XXVI	6	11	9	3	1		30
Nuevo León	PAN	LXVIII	24	14	2	2			42
Oaxaca	PRI	LVII	4	25	13				42
Puebla	PRI	LIV	7	26	4	1	1		39

Querétaro	PAN	LII	11	10	1	1	1	1	25
Quintana Roo	PRI	IX	2	15	7	1			25
San Luis Potosí	PRI	LV	10	14	2	1			27
Sinaloa	PRI	LVI	11	24	5				40
Sonora	PRI	LV	10	14	9				33
Tabasco	PRI	LVI	1	19	11				31
Tamaulipas	PRI	LVII	6	20	6				32
Tlaxcala	PRD	LVI	3	17	7	3	2		32
Veracruz	PRI	LVIII	9	27	7	1	1		45
Yucatán	PRI	LVI	8	15	2				25
Zacatecas	PRD	LVI	6	12	10	2			30

*Coalición

Notas: Las filas sombreadas corresponden a los Congresos locales en los que se presentó una mayoría absoluta.

Las letras en negritas corresponden a las Legislaturas cuyo periodo fue de 1997 a 2000.

Fuente: La autora con base Alonso Lujambio, **El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana**, 2000 y WEBS de los Congresos locales.

De 32 entidades, incluido el Distrito Federal a pesar de no ser estado, tan sólo 10 enviaron alguna iniciativa a la Cámara de Diputados. Del total de las 33 iniciativas presentadas, únicamente 5 fueron aprobadas. Asimismo, Nuevo León fue el estado más productivo con 8 iniciativas presentadas y solo una aprobación. Por el contrario, la ALDF es la que registró la mayor cantidad de iniciativas aprobadas con 3 de 5, de las que las 2 no aprobadas fueron, precisamente, reformas constitucionales.

Y de 13 reformas constitucionales que presentaron los estados ninguna fue aprobada. A Chihuahua corresponde el mayor número de iniciativas presentadas con 4.

INICIATIVAS PRESENTADAS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES DURANTE LA LVII LEGISLATURA

Cuadro 1.

Entidad	Aprobadas	En comisiones	Total	Reformas constitucionales	Aprobadas
Baja California	0	5*	5	1	0
Baja California Sur	0	4	4	3	0
Campeche	0	1	1	0	0
Chiapas	0	1	1	0	0
Chihuahua	0	1	5	4	0
ALDF	3	2	5	2	0
Jalisco	0	1	1	1	0
Nuevo León	1**	7	8	1	0
Querétaro	1	0	1	0	0
San Luis Potosí	0	2	2	1	0
Total	5	24	33	13	0

* Dictaminada y rechazada el jueves 4 de diciembre de 1997.

** Esta iniciativa cuyo objeto fue la aprobación de diversas propuestas relativas a la modificación del cobro al impuesto al valor agregado, fue dictaminada en dos partes, una aprobada (Ley del IVA) y la otra rechazada (Miscelánea fiscal). Ambas el mismo jueves 4 de diciembre de 1997.

Fuente: La autora con base en la página de Internet de la *Gaceta Parlamentaria*, <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>

Capítulo 2

El Congreso de la Unión a partir de las reformas de 1999 a la Ley Orgánica y al Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

A pesar de que a partir de la Revolución Mexicana la democracia quedó establecida con la celebración de elecciones periódicas, esto no fue suficiente para propiciar la formación de un sistema de partidos entre los cuales la ciudadanía escogiera a la opción que consideraran viable y/ o mejor.

Y todo ello debe entenderse, mas no justificarse, a partir de la falta de normas que incentivaran, y en ocasiones forzaran, la creación de partidos políticos ajenos al PNR- PRM- PRI, como fue el caso del PAN en 1939 pero que accedió al poder hasta 1989, a raíz de una serie de reformas políticas, denominadas en ese entonces “reforma del Estado”³⁸ que se gestaron, desde el interior del partido en el gobierno (PRI), por varias razones, entre las que podemos mencionar las siguientes³⁹:

- Por la inconformidad social que empezó a manifestarse violentamente, en muchas ocasiones en forma de guerrillas (urbana y rural).
- Por la presión del exterior que obligó, no sólo a nuestro país, a legitimar las acciones de gobierno a través de una apertura a la oposición.
- Los niveles de bienestar social empezaron a disminuir y con ello la legitimidad del gobierno.

³⁸ Fue un mecanismo político utilizado por el entonces Presidente Salinas para legitimar su gobierno a través de la concesión de espacios públicos para sus opositores.

³⁹ Cabe señalar, que estas no son las únicas razones, pero si las que tuvieron un mayor impacto.

- Por el crecimiento demográfico. Así, las ciudades crecieron y la población en el campo decreció, lo cual generó varios conflictos como el creciente número de invasores de tierras urbanas para construir viviendas.

2.1 Antecedentes legales y políticos

En 1977, el gobierno de José López Portillo procura que la inconformidad social que se estaba manifestando violentamente se institucionalice a través de la participación electoral de la oposición, lo cual, a su vez, más que legitimar la acción de los opositores al gobierno los subordina a la acción federal.

Las reformas electorales tuvieron también consecuencias negativas, al someter y acabar con la oposición “real”; ya que el hecho de institucionalizar la inconformidad implica adoptar las reglas que determina el gobierno y que son contrarias a todo aquello que represente una amenaza para el Estado. De ahí que, por ejemplo, la creación de diputados de partido en la reforma electoral⁴⁰ de Luis Echeverría conlleva a un distanciamiento del partido político de los electores. A pesar de que la beneficiada fue la izquierda.

A partir de esta reforma el abstencionismo y las movilizaciones de la izquierda fueron sustituidos, como menciona Luis Medina Peña, por el proselitismo electoral en busca de votos para conservar el registro del partido y con ello los subsecuentes recursos que se les asigna dentro del sistema electoral mexicano.

⁴⁰ Se elevó el número tope de diputados de partido de 20 a 25.

2.1.1 La LOCGEUM en 1979

EL sucesos que permitieron reformar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos⁴¹ fue una norma producto de la reforma política que impulsara López Portillo: la Ley Federal de Organizaciones Partidos y Procesos Electorales (LFOPPE) aprobada en diciembre de 1977 por el Congreso de la Unión, la cual permitió establecer normas y reglas que permitieron el funcionamiento y organización de un congreso de la Unión que vislumbraba una heterogeneidad política.

Mas esto no se dio como concesión sino a través de fuertes presiones sociales.

Entre las principales aportaciones de esta reforma está el incremento numérico de la Cámara de Diputados con 100 plurinominales electos por circunscripciones, dando un total de 400, el “reducir los requisitos para el registro de los partidos y reconocer personalidad a las asociaciones políticas se permitió la incorporación al quehacer político de nuevos actores”⁴². Además de que se facultó al Congreso de la Unión para supervisar las dependencias del Ejecutivo.

Un año después se promulgó una ley de amnistía que desmovilizó a la guerrilla urbana.

Las reformas políticas y electorales no se detendrían en este sexenio, también Miguel de la Madrid envió iniciativas al Congreso para evitar la incertidumbre económica que genera la realidad política mexicana cada vez que se da el cambio de poderes, por ello propuso reformar los artículos 65, 66 y 69 constitucionales para cambiar los tiempos de la elección presidencial lo mismo

⁴¹ De aquí en adelante se hará referencia a esta Ley a través de sus siglas LOCGEUM.

⁴² Luis Medina Peña. **Hacia el nuevo Estado, México, 1920- 1994**, p. 236.

que la de los legisladores y la toma de posesión y la instalación del Congreso de la Unión, además de que estableció que los informes presidenciales se rindieran el 1 de noviembre⁴³, mes en el que además tomaría posesión del cargo el presidente y se instalaría el Congreso. Las elecciones se celebrarían, entonces, en agosto.

Lo anterior trajo consigo la modificación del periodo de sesiones, dividiéndolo en dos: del 1° de noviembre al 31 de diciembre y otro del 15 de abril al 15 de julio⁴⁴.

En este mismo año se aprobaron los cambios a la integración, nuevamente, de la Cámara de Diputados, pasando de 100 a 200 diputados plurinominales, y se instituyó renovar al Senado por mitades cada tres años en lugar de los seis que se habían establecido desde tiempos del imperio de Maximiliano de Habsburgo.

Otros cambios de esta ley electoral permitieron al partido mayoritario participar en la distribución de diputados proporcionales siempre que no pasara su representación de 350 curules (70%); crear el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TCE); incentivar la participación partidista y ciudadana en los organismos estatales y crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En 1989 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) que si bien al principio estuvo presidido por el secretario de Gobernación y estaba integrado por consejeros designados por los partidos políticos y el poder judicial, mas tarde esta situación cambió, pues en septiembre de 1993 se estableció para Director General del

⁴³ Hasta 1986 los informes presidenciales se rendían el 1° de septiembre y esta situación tuvo una fase intermedia (del 1° de noviembre de 1987 al 1° de noviembre de 1994), después de lo cual se reestableció la fecha establecida en 1917.

⁴⁴ Esta reforma trajo consigo la ampliación del tiempo del trabajo legislativo, pues antes el periodo ordinario era uno solo y duraba cuatro meses: de septiembre a diciembre. La reforma al artículo 65 constitucional entró en vigor el 1° de septiembre de 1989.

IFE, entre otros requisitos, “no haber desempeñado un cargo de elección popular o liderazgo partidista en los cinco años anteriores, ni haber ocupado el cargo de presidente del comité ejecutivo nacional de algún partido [...] con el propósito de garantizar su imparcialidad”⁴⁵.

El TCE fue también sustituido por el Tribunal Federal Electoral (TFE) en 1989 y, un año después, se aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) que reglamentó la existencia del TFE y del IFE.

Al Código Penal se le agregó el Título XXIV para establecer penas aplicables a todo ciudadano, funcionario electoral, público y partidista que incurra en delitos electorales.

Y en 1993 se eliminó la cláusula de gobernabilidad en la cámara baja que asignaba el 70% de las curules al partido con el mayor número de votos hasta llegar al 63% para evitar que un solo partido pudiera modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este mismo año las reformas modificaron la integración del Senado dando un total de 128 miembros⁴⁶. Así se pasó de 64 a 128, eligiéndose cuatro senadores⁴⁷ por cada estado y el distrito federal, de los que tres lo serían por el principio de mayoría relativa y uno más asignado por el principio de primera minoría.

⁴⁵ **Ibidem**, p.285.

⁴⁶ La Constitución de 1917 instrumentó que la legislatura durara cuatro años renovándose por mitad cada dos años. Las reformas al artículo 56 constitucional en 1933 ampliaron a seis años el periodo de los senadores, renovándose, completamente, en el mismo tiempo. Pero otra reforma, la de 1986, estableció que se renovaran cada tres años.

⁴⁷ Antes eran 2.

La cual se le asigna al candidato que encabeza la lista de la circunscripción, que por sí mismo ocupe el segundo lugar en votos.

Como se ve, este mecanismo propicia el interés del ciudadano por el partido político, y no, como en el sistema mayoritario, por el candidato que gana el distrito electoral en disputa.

Otro elemento que es preciso mencionar de estas reformas es que se legisló para propiciar la equidad en las contiendas electorales; sobre el financiamiento público y privado a los partidos políticos; se regularon los gastos de campaña; la contratación de tiempo en los medios de comunicación; se propicio la observación y participación ciudadana y del extranjero en los comicios electorales; y, se depuró el padrón electoral lo cual permitió que los ciudadanos contaran con una credencial, con fotografía, para votar.

Por otra parte, si bien no es tema de este capítulo el análisis detenido de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979, presentamos, de forma general, un cuadro comparativo que evidencia la estructura y funcionamiento del Legislativo en una época en que éste estaba subordinado al Ejecutivo.

Y es un cuadro comparativo en el que se observa que el cambio sustancial entre 1979 y 1994 no es estructural- funcional, mas bien es político: se incrementa el número de diputados de 400 a 500 y el de senadores de 64 a 128.

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

(Cuadro comparativo)

Cuadro 2.1

1979		1994	
TÍTULO PRIMERO DEL CONGRESO GENERAL	<p>La Cámara de Diputados se integrará con 300 diputados electos, según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta 100 diputados electos, según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.</p> <p>Integrarán la Cámara de Senadores dos miembros por cada Estado de la Federación y dos por el Distrito Federal (Artículo 2º)</p>	TÍTULO PRIMERO DEL CONGRESO GENERAL	<p>La Cámara de Diputados se integrará con 300 diputados electos, según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados electos, según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.</p> <p>Integrarán la Cámara de Senadores cuatro miembros por cada estado de la Federación, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será designado a la primera minoría (Artículo 2º)</p>
TITULO SEGUNDO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS CAPÍTULO I DEL COLEGIO ELECTORAL	<p>La Cámara de Diputados antes de clausurar el último periodo de sesiones de cada legislatura nombrará de entre sus miembros una Comisión, para instalar el Colegio Electoral que calificará la elección de los integrantes de</p>	TITULO SEGUNDO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS CAPÍTULO I DE LA INSTALACIÓN DE LA CÁMARA	

<p>SECCIÓN PRIMERA DE LA CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES</p>	<p>la Legislatura que deba sucederla (<i>Artículo 14.</i>)</p> <p>La Cámara de Diputados comunicará al Instituto Federal electoral y al Tribunal federal Electoral la designación de la comisión a que se refiere este artículo.</p>	<p>SECCIÓN PRIMERA DE LA COMISIÓN INSTALADORA</p>	
<p>SECCIÓN SEGUNDA DE LA INSTALACIÓN DE LA CÁMARA</p>	<p>Para la instalación de la Cámara, los diputados electos se reunirán el día 31 de agosto a partir de las 10:00 horas (<i>Artículo 25.</i>)</p>	<p>SECCIÓN SEGUNDA DE LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL</p>	<p>La Cámara de Diputados del congreso de la Unión calificará y hará el computo total de los votos emitidos en todo el país en las elecciones para presidente de la República, para lo cual se erigirá en colegio electoral a fin de declarar electo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos al ciudadano que hubiese obtenido mayoría de votos en las elecciones que al efecto se hubiesen celebrado.</p> <p>La resolución de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión es definitiva e inatacable (<i>Artículo 19.</i>)</p>
<p>SECCIÓN TERCERA DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN</p>	<p>El trámite de recurso de reclamación será recibido en la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados dentro de los tres días hábiles posteriores a la fecha en que el Colegio Electoral hubiere concluido la calificación. A ningún recurso formulado</p>		

	con posterioridad se le dará trámite <i>(Artículo 26.)</i>		
<p>CAPÍTULO II DE LA MESA DIRECTIVA</p> <p>SECCIÓN PRIMERA DE LA INTEGRACIÓN</p>	<p>La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, se integrará con un Presidente, cinco Vicepresidentes, y será electa por mayoría y en votación por cédula <i>(Artículo 28.)</i></p> <p>El Presidente y los Vicepresidentes durarán en sus cargos un mes y no podrán ser reelectos en el mismo periodo ordinario de sesiones <i>(Artículo 29.)</i></p>	<p>CAPÍTULO DE LA MESA DIRECTIVA SECCIÓN PRIMERA DE LA INTEGRACIÓN</p>	<p>La mesa directiva de la Cámara de Diputados se integrará con un presidente, tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios de los partidos políticos haya en la Cámara, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios y será electa por mayoría y en votación por cédula <i>(Artículo 21.)</i></p> <p>La conducción de las sesiones será rotativa entre el presidente y los vicepresidentes. La secretaria y la prosecretaria se integrarán de manera plural, limitándose su gestión a un mes, al igual que la del presidente y los vicepresidentes. El presidente conducirá al menos, la primera y la última de las sesiones correspondientes al mes de su ejercicio <i>(Artículo 22.)</i></p>
<p>CAPITULO III DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS</p> <p>SECCIÓN PRIMERA DE LA INTEGRACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS</p>	<p>Los diputados de la misma afiliación de partido podrán constituir un solo grupo parlamentario, y será requisito esencial que lo integren cuando menos cinco diputados <i>(Artículo 40.)</i></p>	<p>CAPITULO III DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS</p>	<p>Los diputados que dejen de pertenecer a un grupo parlamentario, sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las consideraciones que a todos los legisladores, y apoyándoles en lo individual, conforme las posibilidades de la cámara, para que puedan desempeñar sus funciones de representación popular <i>(Artículo 31.)</i></p>

<p>SECCIÓN SEGUNDA DE LAS DIPUTACIONES Y LA GRAN COMISIÓN</p>	<p>Cuando al inicio de una Legislatura se hubiese conformado una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político, cuya elección se originase en la generalidad de las entidades federativas, el grupo parlamentario que ostente esa mayoría deberá organizarse de acuerdo con las siguientes normas:</p> <p>I.- Los diputados de una entidad federativa integran la diputación estatal y del Distrito Federal.</p> <p>II.- Los coordinadores de cada una de esas diputaciones pasan a formar parte de la Gran Comisión de la Cámara.</p> <p>III.- Constituida la Gran Comisión, sus integrantes designarán una mesa directiva que estará compuesta de un Presidente, dos Secretarios y dos Vocales.</p> <p>IV.- El líder del grupo parlamentario mayoritario será el Presidente de la Gran Comisión (<i>Artículo 46.</i>)</p>	<p>CAPÍTULO IV DE LAS DIPUTACIONES Y LA GRAN COMISIÓN</p>	<p>Asimismo formarán parte de la Gran Comisión los diputados que hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones electorales plurinominales y aquellos otros diputados que, en su caso, considere el líder de la fracción mayoritaria (<i>Artículo 38, fracción III</i>).</p>
---	--	---	---

<p>CAPÍTULO IV DE LAS COMISIONES Y COMITES</p>	<p>La Cámara de Diputados contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>Las Comisiones podrán ser:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- De Dictamen Legislativo. 2.- De vigilancia. 3.- De investigación. 4.- Jurisdiccionales. <p>(Artículo 50.)</p> <p>Las comisiones ordinarias se integran por regla general con 17 diputados electos por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Gran Comisión, procurando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios.</p> <p>Los diputados podrán formar parte en un máximo de tres comisiones ordinarias (Artículo 55).</p>	<p>CAPÍTULO V DE LAS COMISIONES Y COMITÉS</p>	<p>La Cámara de Diputados contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones.</p> <p>Las comisiones serán:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. 2.- De dictamen Legislativo. 3.- De vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. 4.-De Investigación. 5.- Jurisdiccionales, y 6.- Especiales (Artículo 42). <p>Las comisiones de Régimen Interno y Concertación Política, de Dictamen Legislativo, de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y de Reglamento y prácticas Parlamentarias, se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura; sus integrantes durarán en el cargo tres años. Para los efectos de esta ley se denominarán “ordinarias”.</p>
--	---	---	---

	<p>Las comisiones ordinarias de dictamen legislativo ejercerán en el área de su competencia, las funciones de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de Ley y de decreto y de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior y de Debates (<i>Artículo</i>).</p> <p>La Comisión de Reglamento, Régimen y Prácticas Parlamentarias, se integra con veinte miembros, de entre los diputados de mayor experiencia parlamentaria (<i>Artículo 58</i>).</p>		<p>Las comisiones ordinarias se integrarán durante el mes de septiembre del año en que se inicie la legislatura.</p> <p>Al iniciarse cada legislatura, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política deberá quedar integrada en la primera sesión ordinaria de esta Cámara (<i>Artículo 44</i>).</p> <p>La Comisión de Régimen Interno y concertación Política, la integrarán los diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos diputados del grupo mayoritario de la Cámara. La comisión fungirá como órgano de gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia Cámara. A este efecto se reunirá cuando menos una vez al mes (<i>Artículo 45</i>).</p> <p>Las comisiones se integran por no más de 30 diputados electos por el pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, cuidando que en ellas se encuentran</p>
--	---	--	---

	<p>La Cámara de Diputados contará para su funcionamiento administrativo con los siguientes comités:</p> <p>a) De Administración. b) De Biblioteca y c) De Asuntos Editoriales.</p> <p>Los miembros de estos Comités, serán designados por el Pleno a propuesta de la Gran Comisión. <i>(Artículo 65).</i></p>		<p>representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes. A este efecto se tomarán en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario <i>(Artículo 47)</i></p> <p>La Cámara de Diputados contará para su funcionamiento administrativo con los siguientes comités:</p> <p>a) De Administración; b) De Biblioteca e informática; c) De Asuntos Editoriales, y d) Instituto de Investigaciones legislativas.</p> <p>Los miembros de estos Comités, serán designados por el Pleno a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y concertación Política.</p>
<p>TITULO TERCERO DE LA CÁMARA DE SENADORES</p> <p>CAPÍTULO I DEL COLEGIO ELECTORAL</p>	<p>La Cámara de Senadores, antes de clausurar su último periodo de sesiones, nombrará de entre sus miembros una Comisión para instalar el Colegio Electoral que calificará la elección de los integrantes de la Cámara que deba sucederla <i>(Artículo 67).</i></p>	<p>TÍTULO TERCERO DE LA CÁMARA DE SENADORES</p> <p>CAPÍTULO I DE LA INSTALACIÓN DE LA LEGISLATURA</p>	

<p>CAPÍTULO III DE LA MESA DIRECTIVA</p>	<p>La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se integra con un Presidente y dos Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios electos por mayoría y en votación por cédula.</p> <p>El Presidente y los Vicepresidentes durarán en su ejercicio un mes y no podrán ser reelectos para esos cargos en el mismo periodo ordinario de sesiones.</p> <p>Los Secretarios y Prosecretarios durarán un año en su ejercicio (<i>Artículo 77</i>).</p> <p>La Mesa Directiva del Senado presidirá los debates y determinará el trámite de los asuntos (<i>Artículo 78</i>).</p>	<p>CAPÍTULO III DE LA MESA DIRECTIVA</p>	
<p>CAPÍTULO IV DE LAS COMISIONES</p>	<p>La Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>Las comisiones se elegirán en la primera sesión que verifique la Cámara en el primer periodo</p>	<p>CAPÍTULO IV DE LAS COMISIONES</p>	<p>De acuerdo con el decreto que crea la Medalla de Honor Belisario Domínguez del Senado de la República y su reglamento, la Cámara de Senadores celebrará sesión solemne en el mes de octubre de cada año, para imponerla al ciudadano que haya sido seleccionado.</p> <p>A la sesión solemne se invitará al titular del Poder Ejecutivo Federal, al Presidente de la Suprema</p>

	<p>ordinario de sesiones. Los integrantes de las comisiones ordinarias durarán toda una Legislatura.</p> <p>Los miembros de las comisiones especiales se renovarán anualmente (<i>Artículo 86</i>).</p> <p>Serán Comisiones Especiales la de Estudios Legislativos, la de administración y la de Biblioteca (<i>Artículo 88</i>).</p> <p>Durante su encargo el Presidente, los Vicepresidentes y los Secretarios de la Cámara no podrán formar parte de ninguna comisión ordinaria o especial (<i>Artículo 91</i>).</p> <p>La cámara podrá aumentar o disminuir el número de las Comisiones o subdividir las en los ramos necesarios, según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios (<i>Artículo 94</i>).</p>		<p>Corte de Justicia de la Nación, al Presidente de la Cámara de Diputados y a los demás funcionarios y personalidades que la mesa directiva determine (<i>Artículo 82</i>).</p>
CAPÍTULO V DE LA GRAN	La Gran Comisión del Senado se integrará	CAPÍTULO V DE LA GRAN	La Gran Comisión del Senado se integrará con un

<p>COMISIÓN</p>	<p>con un senador de cada Estado y del Distrito Federal, cuya selección se hará por sorteo entre los dos senadores que estuvieren presentes (<i>Artículo 98</i>).</p> <p>La Gran Comisión, de entre sus miembros, en escrutinio secreto y a mayoría de votos, nombrará a un Presidente y un Secretario que durarán en su cargo tanto como la misma Comisión, la que sesionará con la mayoría de los miembros que deban componerla (<i>Artículo 99</i>).</p>	<p>COMISIÓN</p>	<p>senador de cada Estado y del Distrito Federal y los coordinadores de los grupos parlamentarios. La designación de los senadores representantes de cada entidad federativa se hará por mayoría de votos de los senadores de dichas entidades. Es necesario que en el momento de la elección estén presentes cuando menos tres de ellos. Si en una primera reunión no hay el <i>quórum</i> fijado en este artículo, por conducto de la oficialía Mayor se citará a una segunda junta, en la cual decidirán los que asistan. En caso de empate la designación se hará por sorteo entre quienes hubieren recibido votación (<i>Artículo 91</i>).</p> <p>La directiva de la Gran Comisión estará integrada por un Presidente, dos vicepresidentes y un secretario. El Presidente, el primer vicepresidente y el secretario serán designados por mayoría de votos de los miembros de la Comisión. El segundo vicepresidente será el coordinador del grupo parlamentario de la primera minoría (<i>Artículo 92</i>).</p>
-----------------	---	-----------------	--

<p>TITULO CUARTO DE LA COMISIÓN PERMANEN- TE</p>	<p>La Comisión Permanente se compone de veintinueve miembros, de los que quince son diputados y catorce son senadores (<i>Artículo 103</i>).</p>	<p>TÍTULO CUARTO DE LA COMISIÓN PERMANEN- TE</p>	<p>La comisión Permanente se compone de 37 miembros, de los que 19 serán diputados y 18 senadores, quienes serán designados mediante voto secreto por las respectivas cámaras, durante la última sesión, de cada periodo ordinario. Para suplir en sus ausencias a los titulares, las cámaras nombrarán entre sus miembros en ejercicio el mismo número de sustitutos.</p>
--	--	--	--

Fuente: La autora con base en el *Diario de los debates del Senado de la República*, # 6, 21 de mayo de 1979 y el *Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados*, año III, #30, 14 de Julio de 1994.

2.1.2 Contexto político que determina las reformas en 1999⁴⁸

Al inicio de la LVII Legislatura, los legisladores fueron incapaces de trabajar porque la Ley Orgánica establecía que los espacios organizativos y administrativos correspondían a los integrantes del partido hegemónico, pero la nueva estructura del Congreso, al menos en la Cámara de Diputados vislumbró otra repartición del poder, pues el PRI obtuvo 239 curules; el PAN, 121; el PRD, 125; el PT, 7; y el PVEM, 8, lo cual implicó no sólo la pérdida de la mayoría

⁴⁸ Es necesario resaltar que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos entró en vigor el 20 de marzo de 1934 ha sido reformado en 1934, 1935, 1937, 1940, 1957, 1963, 1966, 1975 y 1981. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 25 de mayo de 1979 ha sido reformada en 1981 y 1994.

calificada priista en la Cámara de Diputados⁴⁹, sino la mayoría absoluta necesaria para integrar la Gran Comisión y la Mesa Directiva.

La parálisis legislativa, entonces, se dio porque la Ley Orgánica del Congreso no establecía qué hacer ante tales situaciones. De ahí que fuera preciso reformarla pues los resultados electorales señalaban la posibilidad de varias combinaciones al interior del Poder Legislativo, tal como la que se experimenta en la LVIII Legislatura: el partido del Presidente de la República es la segunda minoría en el Congreso de la Unión.

Aunque lo interesante de la realidad legislativa que se planteó en 1997-2000 se puede observar en el siguiente cuadro que enumera las iniciativas que los diferentes partidos políticos presentaron al Pleno para reformar la Ley que los norma.

Y aquí observamos que en total fueron presentadas 15 iniciativas de las cuales sólo 13 fueron aprobadas y las dos restantes se turnaron a comisiones para su estudio.

No sólo eso, de las 15, dos fueron presentadas conjuntamente por el PRD y el PAN y sólo una fue iniciativa de todos los grupos parlamentarios que integraron esa legislatura; por el contrario, de forma particular el PRD presentó una iniciativa, el PVEM dos, el PRI tres y el PAN seis.

De ahí que se concluya que el PAN desempeñó un doble papel: de oposición y de legislador a pesar de que el PRD contó con más diputados en esa Legislatura

⁴⁹ Ya que el PRI la había perdido desde las elecciones de 1988, aunque la recuperó en las de 1991.

Mientras que el PRI no presentó una participación numerosa en torno a la reestructuración y funcionamiento del Poder Legislativo.

INICIATIVAS PARA REFORMAR LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PRESENTADAS DURANTE LA LVII LEGISLATURA.				
Cuadro 2.2				
Fecha	Iniciativa	<i>Presentada por</i>	<i>Partido Político</i>	Situación
28 de abril, 1998.	De reformas a los artículos 38 al 45 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.	Diputado Américo Alejandro Ramírez Rodríguez	PAN	Dictaminada y desechada el domingo 13 de diciembre de 1998.
30 de abril, 1998.	De reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los estados Unidos mexicanos.	A cargo de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática.	PAN y PRD	Dictaminada y desechada el domingo 13 de diciembre de 1998..
30 de abril, 1998.	De reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso, en materia de conducción y participación de las mujeres.	Diputada Laura Itzel Castillo	PRD	Dictaminada y aprobada el martes 22 de junio de 1999.
29 de octubre, 1998.	Que adiciona un párrafo al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se adiciona un Capítulo VI al Título Tercero de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se reforman los artículos 52 y 55 de la misma Ley, y se adiciona un párrafo cuarto al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos penales (de las Comisiones de Investigación).	Diputada Margarita Pérez Gavilán Torres	PAN	Dictaminada y aprobada el martes 22 de junio de 1999.

29 de octubre, 1998.	De reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos mexicanos, sobre información obligatoria del desempeño de los legisladores.	Diputado Juan José García de alba Bustamante	PAN	Dictaminada y aprobada el martes 22 de junio de 1999.
19 de noviembre, 1998.	De reformas a la Ley Orgánica y Reglamento del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	Diputado Rubén Alfonso Fernández Aceves	PAN	Dictaminada y aprobada el martes 22 de junio de 1999.
12 de diciembre, 1998.	De reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para crear en la Cámara de diputados una Comisión de Equidad y Género.	Diputada Sara Esthela Velásquez Sánchez, a nombre de la Comisión de Equidad y Género.	PRI	Dictaminada y aprobada el martes 22 de junio de 1999.
14 de diciembre, 1998.	Que reforma y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la creación de una Comisión Ordinaria de Protección Civil.	Diputada Noemí Guzmán Lagunes, a nombre de la Comisión de Protección Civil.	PRI	Dictaminada y aprobada el martes 22 de junio de 1999.
4 de julio, 1999.	Que reforma el artículo 43 de la Ley Orgánica del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos.	Diputada Gloria Lavara Mejía	PVEM	Dictaminada y aprobada el martes 22 de junio de 1999.
4 de agosto, 1999.	De reformas al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Orgánica del Congreso General de los estados Unidos Mexicanos.	Diputado Jorge Alejandro Jiménez Taboada	PVEM	Dictaminada y aprobada el martes 22 de junio de 1999.
22 de abril, 1999.	De reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	Diputados Sergio César Jáuregui Robles y pablo Gómez Álvarez	PAN y PRD	Dictaminada y aprobada el martes 22 de junio de 1999.
30 de abril,	Que adiciona la Ley Orgánica del congreso	Javier Corral Jurado	PAN	Dictaminada y aprobada el

1999.	general de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el canal de Televisión del Congreso.			martes 22 de junio de 1999.
26 mayo, 1999.	De decreto que reforma y adiciona las disposiciones del Título segundo de la Ley Orgánica del congreso General de los estados Unidos Mexicanos.	Diputado Gil Rafael Ocegüera Ramos	PRI	Dictaminada y aprobada el martes 22 de junio de 1999.
30 de noviembre, 1999.	De reformas a diversos artículos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	Diputado Felipe de Jesús Cantú Rodríguez	PAN	Turnada a las Comisiones de Reglamentos y prácticas Parlamentarias.
17 de abril, 1999.	De reformas a la Ley Orgánica del congreso general de los estados unidos Mexicanos, acerca de la importancia de que permanezca la Comisión de Población y desarrollo.	Diputada O'Farril Tapia, a nombre de ciudadanos diputados de los diversos grupos parlamentarios que integran la LVII Legislatura.	Independiente.	Turnada a la Comisión de reglamentos y Prácticas parlamentarias.

Fuente: La autora con base en la *Gaceta Parlamentaria*, números de 1998 y 1999.

Las reformas a la Ley Orgánica no se quedaron ahí a pesar de que entró en vigor junto con el inicio de labores de la LVIII Legislatura. Y tan sólo en el primer periodo ordinario de sesiones se presentaron cuatro reformas ante el Pleno, de las que sólo una fue aprobada y las restantes se enviaron a comisiones para su estudio.

En esta ocasión el PRD presentó una iniciativa, el PVEM otra, el PAS una más y la cuarta iniciativa fue de todos los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados.

**INICIATIVAS PARA REFORMAR LA LEY ORGÁNICA DEL
CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
PRESENTADAS DURANTE LA LVIII LEGISLATURA, EN EL PRIMER
PERIODO ORDINARIO DE SESIONES.**

Cuadro 2.3

Fecha	Iniciativa	<i>Presentada por</i>	<i>Partido Político</i>	Situación
5 de septiembre, 2000	De reformas a la ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos mexicanos, para que al rendir su informe el titular del Ejecutivo escuche el posicionamiento de cada grupo parlamentario y responda preguntas.	Diputado Alfredo Hernández Raigosa	PRD	Turnada a la Comisión de Reglamentos y prácticas parlamentarias.
7 de septiembre, 2000	Que reforma el numeral 2, del artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer una comisión ordinaria que atienda los asuntos de la juventud y del deporte.	Diputada Olga Patricia Chozas y Chozas	PVEM	Turnada a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
21 de septiembre, 2000	De reformas a los artículos 26, párrafo 2 y 72, párrafo 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los estados Unidos Mexicanos, para que un grupo parlamentario pueda conformarse con sólo dos diputados.	Diputado José Antonio Calderón Cardoso	PAS	Turnada a la Comisión de Reglamentos y prácticas Parlamentarias
29 de septiembre, 2000	De decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 39, numeral 2, y 43, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para aumentar de 27 a 40 las comisiones ordinarias y permitir que los diputados	Presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.	Todos los partidos representados en el Congreso.	Aprobada en la sesión del martes 3 de octubre de 2000, con 412 votos en pro, 7 en contra y 9 abstenciones.

	puedan pertenecer hasta tres de ellas.			Aprobada en el Senado de la República el jueves 5 de octubre de 2000.
--	--	--	--	--

Fuente: La autora con base en la *Gaceta Parlamentaria* del mes de septiembre de 2000

2.2 La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Las reformas correspondientes a la Cámara de Diputados fueron aprobadas el 22 de junio de 1999 y se remitieron en la misma fecha al Senado de la República, para efectos de cumplimentar el trámite legislativo conducente. Así, las Comisiones Unidas correspondientes del Senado, procedieron al análisis conjunto de la minuta remitida por los diputados y de las iniciativas de reforma relativas al Senado de la República.

En la sesión del martes 31 de agosto de 1999, se aprobó en la Cámara de diputados la minuta enviada por el Senado con Decreto de Ley Orgánica de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se contienen reformas relativas a su Título II concernientes a la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados, así como reformas relacionadas con su Título III, concerniente a la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores.

Asimismo dicho decreto contiene modificaciones en lo que se refiere a las disposiciones del Congreso General y la adición de un Título V denominado “De la Difusión e Información de las Actividades del Congreso”, en el que se establece que el Congreso contará con un canal de televisión, integrándose una comisión bicameral para la conducción de sus actividades.

La reglamentación del Congreso anteriormente se contenía en 14 artículos. En el Decreto de referencia se contiene en 13 artículos, en razón de lo cual, la nueva estructura de la ley es la siguiente:

- TITULO PRIMERO (artículos 1° al 13):
“Del Congreso General”
- TITULO SEGUNDO (artículos 14 al 57):
“De la Organización y funcionamiento de la Cámara de diputados”
- TITULO TERCERO (artículos 58 al 115):
“De la Organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores”
- TITULO CUARTO (artículos 116 al 129)
“De la Comisión Permanente”
- TITULO QUINTO (artículos 130 al 135):
“De la difusión e Información de las Actividades del Congreso”

2.2.1 Organización y Funcionamiento

CONGRESO GENERAL

Se establece que el Congreso se divide en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.

La Cámara de Diputados es integrada por 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales nominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en

circunscripciones⁵⁰; y la de Senadores se integra con 128, de los cuales, en cada estado y en el D. F., dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será designado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional⁵¹

El año legislativo se computa del 1 de septiembre al 31 de agosto del año siguiente. Para inaugurar el primer periodo de sesiones de cada año, el Congreso se reunirá a las 17 horas del primero de septiembre. Asimismo se dispone que para la inauguración del segundo periodo de sesiones, se reunirá a las 11 horas del quince de marzo de cada año⁵².

SESION CONSTITUTIVA

En el caso de la Cámara de Diputados el Secretario General es el encargado de recibir la documentación electoral que acredite a los diputados de la Legislatura entrante; de entregarles las credenciales de identificación y acceso a la sesión constitutiva -que se lleva a cabo a las 11:00 horas del 29 de agosto del año de la elección, al igual que en la Cámara de Senadores⁵³-; de preparar la lista de los nuevos diputados y de elaborar la relación de los que con anterioridad hayan ocupado el cargo de legislador.

⁵⁰ Artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Antes, la Ley Orgánica del Congreso precisaba el número de integrantes de cada una de las Cámaras.

⁵¹ Artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵² Anteriormente no se establecía la hora en la que debía llevarse a cabo la sesión y se elimina la obligación de que el Congreso se reúna en sesión conjunta para clausurar los periodos de sesiones.

⁵³ Antes la instalación se celebraba dentro de los diez días anteriores al 1° de septiembre en una junta denominada previa.

Mientras que en la Cámara de Senadores el Secretario General de Servicios Parlamentarios⁵⁴ es quien se encargará de recibir la documentación electoral que acredite a los senadores de la Legislatura entrante y les entregará las credenciales de identificación y acceso a la sesión constitutiva a partir del día 20 y hasta el 28 de agosto⁵⁵; y les notificará la fecha en que se llevará a cabo ésta y mandará a difundir en los diarios de mayor circulación nacional dicha información; también prepara y elabora la lista de los nuevos senadores, la relación de los que con anterioridad hayan ocupado el cargo de senador, por el orden de antigüedad en el desempeño de esa función, y por su edad en orden decreciente.

A más tardar el 28 de septiembre del año de la elección, los partidos políticos deberán comunicar al Secretario General, en el caso del Senado se le presenta dicha información al Secretario General de Servicios Parlamentarios, la integración de sus Grupos parlamentarios.

La conducción de la sesión constitutiva, tanto en entre los diputados como los senadores, está a cargo de una Mesa de Decanos ⁵⁶. En el primer caso se integra por los nuevos diputados que hayan desempeñado con mayor antigüedad el cargo de legislador federal. En caso de presentarse antigüedades iguales, el criterio que rige es el de mayor número de legislaturas y en su caso la mayor edad y se integra por un Presidente, que será el diputado que cuente con la mayor antigüedad; tres vicepresidentes, los que le sigan en orden de antigüedad y tres secretarios, que serán los que le sigan en orden de antigüedad. En la sesión constitutiva el Secretario General mencionará quienes son los diputados integrantes de la Mesa de Decanos.

⁵⁴ Figura de reciente creación

⁵⁵ Antes no se señalaba la fecha.

⁵⁶ Figura nueva en ambas Cámaras.

Mientras que en el Senado la Mesa de Decanos se conforma por los nuevos senadores que hayan desempeñado con mayor antigüedad el cargo de senador, diputado federal o en su defecto diputado local. En caso de presentarse antigüedades iguales, se establecerá a favor de los de mayor edad y se integra por un Presidente, que será el senador que cuente con la mayor antigüedad; dos vicepresidentes y dos secretarios, los que le sigan en orden de antigüedad. En la sesión constitutiva el Secretario General de Servicios Parlamentarios.

A la mesa de Decanos le corresponde comprobar el quórum y abrir la sesión; dar a conocer el orden del día; tomar la protesta de los nuevos diputados (o senadores) que se encuentren presentes; y, conducir la elección de la Mesa Directiva de la Cámara.

El Presidente de la Mesa Directiva, de cada una de las Cámaras, declarará constituida a la Cámara de Diputados y enseguida citará para la sesión del Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias.

La documentación electoral que acredita a los nuevos diputados queda a cargo del Secretario General y la de los senadores queda a cargo de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios⁵⁷.

Los puntos del orden del día de la sesión constitutiva en ambas Cámaras serán declaración del quórum; protesta constitucional del Presidente de la Mesa de Decanos; protesta constitucional de los diputados (o senadores) electos

⁵⁷ Antes esta documentación era entregada, en ambas Cámaras, por la Comisión Instaladora –figura que desaparece en esta Ley, y que estaba integrada por miembros de la Cámara saliente y que se encargaba, además, de dirigir la sesión constitutiva- a la Mesa Directiva electa en la sesión constitutiva.

La calificación de la elección presidencial es un procedimiento que también se elimina.

presentes; elección de los integrantes de la Mesa Directiva; declaración de la legal constitución de la Cámara; cita para la sesión de Congreso general; y designación de comisiones de cortesía para el ceremonial.

MESA DIRECTIVA

Se establece que serán siete los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, de los cuales uno será presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios⁵⁸ y su elección requiere una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión del Pleno⁵⁹ con un periodo de gestión de un año⁶⁰.

Los coordinadores de los grupos Parlamentarios no pueden formar parte de la Mesa Directiva.

En caso de que a las 12:00 horas del 31 de agosto del año de inicio de la legislatura no hubiera sido electa la Mesa Directiva; la Mesa de Decanos ejercerá hasta el 5 de septiembre las atribuciones que le corresponden a la Directiva.

Los integrantes de la Mesa Directiva pueden ser removidos de su cargo, por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Pleno presentes, por transgredir en forma grave o reiterada las disposiciones constitucionales o de la nueva ley orgánica; por incumplir los acuerdos del Pleno, cuando por esto se afecten las atribuciones de la Cámara o por dejar de asistir reiteradamente y sin

⁵⁸ Se elimina la figura de los cuatro prosecretarios integrantes de la Mesa Directiva.

⁵⁹ En la anterior ley el número de integrantes era variable, en razón de que por cada grupo parlamentario había un vicepresidente y se requería mayoría relativa

⁶⁰ En lugar del mensual que establecía la anterior ley, lo mismo en el senado.

causa justificada a las sesiones de la Cámara o a las sesiones de la Mesa Directiva.

Le corresponde a la Mesa Directiva determinar las formas que pueden adoptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentaria; y, las sanciones con relación a conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria.

El Presidente de la Mesa Directiva responde solamente ante el pleno cuando se aparte de las disposiciones que rigen el ejercicio de sus atribuciones; funge como enlace entre la Secretaría General de la Cámara y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; tiene bajo su dirección al Coordinador de Comunicación Social de la Cámara y es el encargado de disponer la elaboración del Bando solemne para dar a conocer la Declaración de Presidente electo, que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Mientras que en la Cámara de Senadores se establece que serán ocho integrantes de la Mesa Directiva, de los cuales uno será Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios; su elección requiere de mayoría absoluta de los senadores presentes y la votación será por cédula⁶¹ y los candidatos a integrarla son propuestos por los Grupos parlamentarios; con un periodo de gestión de un año legislativo y se posibilita la reelección de sus miembros.

Empero, es posible la remoción de sus miembros por transgredir las disposiciones de la Ley, el Reglamento o por incumplir acuerdos de la Mesa

⁶¹ La integraban 11 senadores, un Presidente, 2 vicepresidentes, 4 secretarios y 4 prosecretarios figura eliminada, además de que no se precisaba si se requería mayoría absoluta o relativa.

Directiva de la Cámara. Para ello se requiere que se presente una moción, a la que se adhieren por lo menos cinco senadores y que sea aprobada en votación nominal por las dos terceras partes de los miembros presentes, se someta a discusión. La remoción tendrá efectos definitivos y se procederá a la designación del nuevo integrante.

Entre sus obligaciones esta presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara que le presente la Comisión de Administración; presidir los debates y votaciones del Pleno; distinguir claramente los asuntos que requieran votación de aquellos deliberativos o de trámite; asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicaciones y demás escritos cumplan con la normatividad; difundir a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad la información de los trabajos de los senadores; organizar y supervisará las funciones a cargo de las Secretarías Generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera; y asignar los recursos humanos, financieros y materiales, que les corresponda a cada Grupo Parlamentario.

El Presidente de la Mesa Directiva podrá requerir a los senadores faltistas a concurrir a las sesiones de la Cámara y aplicar en su caso las medidas y sanciones procedentes conforme a la Ley, pero estará subordinado en sus decisiones al voto del Pleno. Este voto será consultado cuando algún senador lo solicite, en cuyo caso se requerirá que al menos cinco senadores se adhieran a dicha solicitud. El trámite para que el Pleno resuelva será establecido en el Reglamento.

GRUPOS PARLAMENTARIOS

Se establece que en la primera sesión ordinaria de la Legislatura, cada grupo debe entregar a la Secretaría General (en el caso de los diputados) o a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, el acta en la que consta la decisión de sus miembros de constituirse en Grupos, especificando el nombre del diputado o senador designado como coordinador y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.

El Secretario General hará publicar los documentos constitutivos de los Grupos Parlamentarios, en el caso de los diputados y el Secretario General de Servicios Parlamentarios, en el Senado.

Además, la Junta de Coordinación Política entre los diputados acordará la asignación de recursos y locales adecuados a cada Grupo Parlamentario, así como una subvención mensual, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen. La cuenta anual de las subvenciones que se asignen a los grupos, se incorporará a la Cuenta pública de la Cámara de Diputados, para efectos de las facultades que competen al órgano de fiscalización, remitiéndose un ejemplar de dicho documento a la Contraloría Interna de la Cámara.

Finalmente, se establece que para constituir un Grupo Parlamentario se requiere un mínimo de cinco senadores y la Contraloría Interna auditará a los Grupos Parlamentarios respecto de los recursos que les sean asignados por la Cámara.

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA⁶²

En ambas Cámaras se establece a la Junta de Coordinación Política como órgano de gobierno.

En la Cámara de Diputados se integra por los coordinadores de cada Grupo Parlamentario y la Presidencia le corresponde al Coordinador que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara y su ejercicio será por el de toda la Legislatura, mas en caso de que ningún grupo cuente con la mayoría absoluta de la Cámara, la presidencia tendrá una duración anual y se desempeñará sucesivamente por los Coordinadores de los Grupos en orden decreciente del número de legisladores que lo integren.

A la Junta de Coordinación Política le corresponde impulsar la formación de los acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran votación del Pleno. Asimismo le corresponde proponer al Pleno la integración de comisiones; asignar los recursos humanos, materiales y financieros a los Grupos Parlamentarios.

El Secretario General de la Cámara, es el secretario de la Junta, a la que asiste con voz pero sin voto.

Pero además, y a diferencia del Senado, existe la figura de la Conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos que se integra con el Presidente de la Cámara (quien preside la Conferencia) y los miembros de la Junta de Coordinación Política.

⁶² Se elimina la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) como órgano de gobierno.

Sus resoluciones las adopta por consenso y en caso de que éste no se alcance se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios. El Presidente de la Conferencia solamente votará en caso de empate.

El Secretario General de la Cámara actúa como secretario de la Conferencia, quien asistirá a las reuniones con voz pero sin voto.

A la Conferencia le corresponde establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su deshago, la integración básica del orden del día, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones; impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos; y llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor Interno de la Cámara.

Por su parte, en el Senado, el Presidente de la Junta de Coordinación política nombrará un Secretario Técnico, responsable de preparar la documentación para las reuniones, elaborar las actas y comunicar los acuerdos a las instancias correspondientes.

La Junta deberá sesionar por lo menos una vez a la semana durante los periodos ordinarios de sesiones y por lo menos una vez al mes en los recesos.

Se integra por los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario, y adicionalmente por dos senadores por el Grupo Parlamentario Mayoritario y un por el Grupo Parlamentario que por sí mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura y la presidencia le corresponde al Coordinador del Grupo Parlamentario que por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta.

En caso de que ningún Grupo cuente con la mayoría absoluta de la cámara, la Presidencia tendrá una duración anual y será ejercida, en forma alternada por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen, al menos, el 25% del total de la Cámara. El orden anual para presidir la Junta será determinado por el coordinador del Grupo Parlamentario de mayor número de senadores.

A la Junta de Coordinación Política le corresponde impulsar la formación de los acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran votación del Pleno. Asimismo le corresponde proponer al Pleno la integración de Comisiones; así como los senadores que integren la Comisión Permanente.

COMISIONES Y COMITES

En la Cámara de Diputados se reduce a 23 el número de comisiones ordinarias⁶³ y se establece a la Comisión⁶⁴ del Distrito Federal como una de las cuatro comisiones ordinarias con tareas específicas, como son las de dictamen legislativo y de información para el ejercicio de las atribuciones de la Cámara en relación con el D. F.

Se precisa que la Comisión Jurisdiccional (ordinaria con tareas específicas) se integra por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16.

⁶³ Mediante el Decreto publicado en el D. O. F. Del lunes 9 de octubre de 2000, el H. Congreso de la Unión reformó de nuevo la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. La modificación se dirigió a los artículos 39 y 42, para aumentar el número de comisiones (de 23 a 36).

⁶⁴ Se elimina la Gran Comisión en ambas Cámaras.

Ningún diputado puede pertenecer a más de dos comisiones⁶⁵ sin que para estos efectos se compute la pertenencia a la Comisión Jurisdiccional y a las de investigación y los integrantes de la Mesa Directiva no formarán parte de las comisiones.

Si un diputado se separa del Grupo Parlamentario al que pertenecía al conformarse las comisiones, el Coordinador del grupo podrá solicitar su sustitución, así como la sustitución temporal o definitiva de los miembros del grupo que formen parte de las comisiones.

Se establece que la información que las comisiones realicen a las Dependencias y a las entidades de la Administración Pública Federal, no es procedente cuando se refiera a información o documentación que tengan el carácter de reservada.

Se faculta a las comisiones para dirigirse en queja al titular de la dependencia o al Presidente de la República, cuando siendo procedente, la información no se entregue en un plazo razonable⁶⁶.

Las comisiones cuya materia se corresponda con los ramos de la Administración Pública Federal harán el estudio de los informes que presenten los Secretarios de Despacho, según su competencia y elaborarán un documento en el que consten sus conclusiones de su análisis y darán su opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta pública, la que tendrá por objeto hacer aportaciones a esa comisión sobre aspectos presupuestales específicos, con relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente

⁶⁵ La reforma a este precepto del artículo 42 en el 2000, permitió que cada diputado pertenezca como máximo a tres comisiones en lugar de sólo a dos de ellas.

⁶⁶ Anteriormente esta posibilidad solamente estaba prevista para las comisiones del Senado de la República

ramo de la Administración Pública Federal y para que sean considerados en la revisión de la Cuenta Pública.

Se dispone que las comisiones⁶⁷ deberán elaborar su programa anual de trabajo; rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia; organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberán ser entregados a la Legislatura siguiente; sesionar cuando menos una vez al mes⁶⁸; y resolver los asuntos que la Mesa Directiva les turnen.

Se dispone el establecimiento del Comité de Información, Gestoría y Quejas⁶⁹, para la orientación informativa, así como para el conocimiento y atención que formulen los ciudadanos a la Cámara.

El Pleno de ambas Cámaras puede disponer la constitución de otros comités y de “Grupos de Amistad” para la atención de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas.

En tanto en el Senado se incrementa a 29 el número de comisiones ordinarias⁷⁰, se integran por un Presidente y dos secretarios⁷¹ y las reuniones de las Comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes.

⁶⁷ Se suprime la disposición que establece que los dictámenes que no llegue a conocer la Legislatura que los recibió y las iniciativas que no se lleguen a dictaminar, quedarán a disposición de la siguiente Legislatura con el carácter de proyecto.

⁶⁸ Se elimina en la nueva ley la posibilidad de que los diputados pueden emitir voto particular, cuando disientan de la resolución adoptada por la comisión de la que formen parte (Esta posibilidad se conserva en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso).

⁶⁹ Se elimina la prohibición de que las reuniones de las comisiones sean públicas en ambas Cámaras.

⁷⁰ Aunque esta composición fue aprobada el día 29 de septiembre del 2000, el 5 de octubre se aprobó la creación de 17 nuevas Comisiones Ordinarias para la LVIII

Las decisiones serán tomadas por mayoría de votos de sus miembros y los dictámenes deberán ser presentados firmados por la mayoría de los mismos. Si alguno de ellos disintiere del parecer de la mayoría, podrá presentar por escrito su voto particular.

Los presidentes de las comisiones, por acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda atender; no procederá la solicitud de información o documentación cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones aplicables; el titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar información en un plazo razonable, si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse en queja al titular de la dependencia o al Presidente de la República.

Las Comisiones ordinarias estarán integradas hasta por 15 senadores La Comisión Jurisdiccional se integra por un mínimo de 8 senadores y un máximo de 12 y ningún senador puede pertenecer a más de cuatro comisiones ordinarias.

La integración de las Comisiones Ordinarias y de su Junta Directiva será propuesta por la Junta de Coordinación Política, con objeto de que ésta la plantee por conducto de la Mesa Directiva, al Pleno de la Cámara.

Legislatura con lo que el pleno hizo uso de la facultad que le concede el artículo 95 de la Ley para crear otras 17 comisiones, con lo que el total es ahora de 46.

⁷¹ Antes eran 26 y se integraban por un Presidente, un secretario y los vocales que autorizara la Cámara.

El cuanto al procedimiento y trámite para el despacho de los trabajos de las comisiones y asuntos que deban ser resueltos por las mismas, el Reglamento establecerá las disposiciones concernientes.

ORGANIZACIÓN TECNICA Y ADMINISTRATIVA

Para los diputados se crea una Secretaría General que coordina, ejecuta y supervisa las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas de la Cámara y la prestación de los servicios queda a cargo de una Secretaría de Servicios Parlamentarios y una Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

El nombramiento del Secretario General corresponde al Pleno, quien a propuesta de la Conferencia lo elegirá por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, y tiene como tarea preparar los elementos necesarios para celebrar la sesión constitutiva; fungir como secretario de la Conferencia, a la que debe informar trimestralmente sobre el cumplimiento de los acuerdos que ésta adopte.

Además se crea una Contraloría Interna⁷², que tiene a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorias y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Cámara y su titular es nombrado por el voto de las dos terceras partes del Pleno, a propuesta de la Conferencia.

Se establece una Coordinación de Comunicación Social que tiene a su cargo la difusión de las actividades de la Cámara, sirve de enlace con los medios de comunicación y es responsable del programa de publicaciones. Depende de la

⁷² Se eliminan la oficialía Mayor y la Tesorería.

Mesa Directiva y la designación de su titular, la cual se rige por lo dispuesto en el Estatuto para la Organización y Funcionamiento de las Secretarías y de los Servicios de Carrera.

También se establece un servicio de carrera parlamentaria y un servicio de carrera administrativa y financiera. Para tal efecto se crea la Unidad de Capacitación y Formación Permanente como órgano técnico responsable de sus miembros.

Mientras que para la organización técnica y administrativa de la Cámara de Senadores fueron creadas la Secretaría General de Servicios Parlamentarios y la Secretaría General de Servicios Administrativos, órganos encargados de desahogar las tareas legislativas y administrativas del Senado.

Los titulares de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios y la Secretaría General de Servicios Administrativos, serán electos por mayoría de los senadores presentes y durarán en su encargo toda la Legislatura. Pueden ser reelectos y removidos a propuesta de la Mesa Directiva, por causa grave. El primero deberá contar con título de licenciado en Derecho y acreditar experiencia en las tareas parlamentarias; el segundo deberá tener título profesional en alguna rama del conocimiento que resulte a fin a las funciones de carácter administrativo y contar con la experiencia en el servicio público.

La Secretaría General de Servicios Parlamentarios tendrá que asistir a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones en el Pleno; recibir los documentos oficiales y particulares dirigidos a la Cámara; auxiliar al Presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo a desarrollar en cada periodo de sesiones, llevar un registro de las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las Comisiones de la

Cámara, y garantizar su publicación en el Diario de los Debates. Desahogar las consultas técnico- jurídico que le formulen las comisiones.

La Secretaría General de Servicios Administrativos, dirigirá los servicios administrativos; conducirá las relaciones de trabajo con el personal de base de la Cámara; administrará los recursos humanos, materiales y generales, de informática, jurídicos y de seguridad de la Cámara; y dependerá de ésta la Tesorería⁷³.

2.2.2 Estatuto de los legisladores

La Doctora Mora- Donatto señala que los requisitos que señalan las funciones de los legisladores son los siguientes: requisitos de elegibilidad; causas de inelegibilidad; causas de incompatibilidad; inviolabilidad parlamentaria; inmunidad parlamentaria; y, dieta y obligaciones legislativas⁷⁴.

Mas para aspirar al cargo de legislador es necesario cubrir lo siguiente:

- Los requisitos de elegibilidad que establece el marco jurídico son ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos; tener 21 y 25⁷⁵ años cumplidos el día de la elección, para el caso de diputados y senadores, respectivamente; ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la

⁷³ Se elimina la figura de la Oficialía Mayor de la Cámara de Senadores.

⁷⁴ Cecilia Mora- Donatto, Temas selectos de derecho parlamentario, págs. 117 y 118.

⁷⁵ La edad mínima para ser senador se reformó el 29 de julio de 1999.

fecha de ella⁷⁶; estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar⁷⁷.

- Las causas de inelegibilidad implican no estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella; no ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en caso de los Ministros; los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos. Los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección; no ser ministro de algún culto religioso⁷⁸; los senadores y diputados al Congreso de la unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes⁷⁹; no ser magistrado, juez instructor o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del periodo de registro de candidatos; no ser consejero ciudadano en los consejos general, locales o distritales del Instituto, ni Director General, secretario General o Director Ejecutivo del mismo, salvo que se separe un año antes de la fecha de inicio del registro de la elección

⁷⁶ Artículo 55 constitucional, fracciones I, II y III.

⁷⁷ Artículo 7 del Cofipe, fracción a).

⁷⁸ Artículo 55 constitucional, fracciones IV, V y VI.

⁷⁹ Artículo 59 constitucional.

de que se trate; no ser presidente municipal o delegado político en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección⁸⁰.

- Las causas de incompatibilidad señalan que los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación de los Estados, por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador⁸¹. Además de que ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos, el que quiera desempeñar⁸².

Cubierto lo anterior, se accede al puesto y con ello a las siguientes garantías que permiten no sólo el desempeño de los legisladores si no que propician el equilibrio entre los poderes de la Unión:

- Inviolabilidad. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas⁸³.

- La Inmunidad “consiste en que los parlamentarios no pueden ser detenidos, ni procesados en la comisión de un delito (salvo fragancia), a menos

⁸⁰ Artículo 7 del Cofipe, fracciones c), d), e) y f).

⁸¹ Artículo 62 constitucional.

⁸² Artículo 125 constitucional.

⁸³ Artículo 61 constitucional.

que la Cámara legislativa correspondiente lo autorice privándolo de este privilegio, mismo que se encuentra regulado en el artículo 111 constitucional, el cual señala que es necesaria la llamada `declaración de procedencia que se acuerda por la mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión de la Cámara de Diputados para proceder penalmente contra determinados funcionarios, entre otros, los legisladores”⁸⁴.

- Dieta y obligaciones. Los legisladores tienen derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación⁸⁵. Y sus obligaciones son concurrir dentro de los primeros treinta días del inicio del periodo de sesiones, si no se entenderá que no aceptan su encargo, llamándose luego a sus suplentes; y si faltan diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose a los suplentes⁸⁶; incurrirán en responsabilidad los legisladores que no se presenten a desempeñar su cargo dentro del plazo de 30 días señalados, así como los partidos políticos nacionales que acuerden que sus miembros electos no se presenten a desempeñar sus funciones. A los representantes populares se les puede sancionar hasta con seis meses de suspensión de sus derechos políticos⁸⁷, por esta situación el partido político pierde su registro⁸⁸ y el legislador la dieta correspondiente al día que falte⁸⁹.

⁸⁴ Cecilia Mora- Donatto, **Op. Cit.**, pág, 121.

⁸⁵ Artículo 127 constitucional.

⁸⁶ Artículo 63 constitucional, párrafos primero y segundo.

⁸⁷ Artículo 408 del Código Penal.

⁸⁸ Artículo 66 del Cofipe.

⁸⁹ Artículo 64 constitucional.

Pero más allá de esta descripción jurídica es preciso señalar cómo esta LOCGEUM ha repercutido en el presidencialismo, el sistema de partidos y en el sistema político.

En el presidencialismo a través del surgimiento de un contrapeso real que le quitó facultades correspondientes al poder legislativo y al judicial, lo cual propició un equilibrio de poderes.

En el caso de los partidos políticos, la LOCGEUM permite la participación de estos como entidades públicas a partir de los votos que captan y no de concesiones del Ejecutivo.

La LOCGEUM modificó, entonces, al sistema político al descentralizar el poder (de un Ejecutivo preponderante a un equilibrio de poderes) y desplazar el “poder de impugnación de los partidos hacia el Congreso de la Unión, que ha partir de entonces y hasta hoy, ha ido perdiendo su carácter monolítico y unipartidista, para dar paso a una nueva trama compleja de intereses representados por diversos partidos políticos, que en su interior, tampoco son uniformes⁹⁰.

⁹⁰ Carlos Sirvent. **Reformas Electorales y representación política en México**, pág. 23.

SEGUNDA PARTE

Capítulo 3

El Congreso a partir de la alternancia política en el ejecutivo: los controles legislativos sobre el gobierno

Este capítulo describe los controles legislativos porque no es intención de la autora desarrollar cada facultad legislativa tal y como lo haría un abogado constitucional. Autores como Cecilia Mora- Donatto, Diego Valadés, Susana Thalía Pedroza de la Llave, entre otros, han abordado este asunto con la profundidad del versado en derecho constitucional mexicano.

Para necesidades de esta tesis se mencionaran los controles sin analizar con detenimiento cada uno pues ellos, a su vez, son temas de tesis completas, como la realizada por Luis Carlos Ugalde sobre "El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970- 1999", por ejemplo.

Además, la hipótesis de este trabajo no se centra en los controles constitucionales que tiene el Congreso sobre el Presidente de la República, sino en los actores y mecanismos que van a permitir el equilibrio de poderes.

De manera que este tercer capítulo nos va a permitir entender el cómo, el cuándo, el dónde y el por qué de la participación de determinados actores políticos y de los mecanismos que utilizan para consolidar, paulatinamente, el equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Lo interesante de los controles constitucionales es que no son unidireccionales ni bidireccionales. El equilibrio de poderes se consolida con la participación de otros poderes, como lo son el judicial y las legislaturas locales.

Los controles no son privativos del Congreso de la Unión, ya que también el Presidente de la República cuenta con algunos contrapesos ante el Congreso y, en caso de desacuerdo entre estos poderes, el Poder Judicial es quien dirime las controversias constitucionales.

Mas aún hay más, en los controles constitucionales intervienen las legislaturas locales, de manera directa, como veremos, además, en este capítulo, y otros actores como los gobernadores, empresarios y la sociedad, pero esto ya es tema del siguiente capítulo.

Por el momento baste con señalar que a diferencia del poder que tiene el Presidente, en el Legislativo inciden más actores políticos y sociales que permiten el control sobre el Ejecutivo.

3.1 El control parlamentario como control político

La historia de la humanidad ha sido la historia de los excesos del poder y, en la mayoría de los casos, la historia del abuso del poder por un hombre o la de un hombre en nombre de una institución. La personalización del poder ha sido una constante. Un Nerón o un Calígula son ejemplos de la antigüedad, pero también encontramos a Hitler, Mussolini, Franco o Stalin, por citar a algunos, que han abusado del poder porque en sus sociedades no existían contrapesos que limitaran sus acciones.

Aunque la idea de control y de poder parecen, a simple vista, contradictorias. Y si a las palabras CONTROL y PODER le agregamos la de POLÍTICA, se complementan.

La democracia en nuestras sociedades parte de la premisa de conservar los derechos individuales o colectivos de sus miembros. Para el neoliberal lo importante es la libertad del individuo, para el socialista la igualdad en una comunidad. Y si bien estos caminos se bifurcan, también convergen en la idea de una armonía social.

De ahí la necesidad de crear contrapesos a los poderes constituidos. Por dos razones sobretodo: a) se eliminan los monopolios de poder, es decir, las decisiones (causas) ya no dependen de una sola persona; y, b) existe la responsabilidad pública, así los actos políticos, en caso de no corresponder con el funcionamiento público, son sancionados, generando una corresponsabilidad entre el que elige y el elegido a un cargo popular.

De ahí que una de las tendencias, mas no la única, de los sistemas políticos contemporáneos sea la de limitar el poder del gobernante.

En el caso de nuestro país el control del poder queda establecido en la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos que establece la coexistencia de tres poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial en una forma de gobierno republicana y democrática.

Los controles legislativos que abordaremos en este capítulo están comprendidos en los artículos 71, 72, 73, 74, 75, 76, 79 y 135 de nuestra Carta Magna.

3.2 Análisis de las facultades que permiten el control parlamentario sobre el gobierno

Más que abordar la naturaleza de los controles (administrativos, jurídicos o políticos), la intención es mencionarlos a partir de las facultades que le son propias a cada órgano del Congreso para facilitar la comprensión y el análisis. Mención aparte tendrá la elaboración de leyes, en donde intervienen el ejecutivo y las legislaturas locales.

Y también es preciso agregar que no se van a señalar todas las facultades de los legisladores, tan sólo las que implican un control político sobre el ejecutivo. Lo contrario implicaría analizar la técnica legislativa y jurídica de dichos controles, tema propio de los abogados y no de los politólogos.

La distinción política de cada control se va a determinar por las facultades que representan, en la realidad nacional, una confrontación visible entre ambos poderes.

3.2.1 Elaboración de leyes

La elaboración de las leyes se da de “dos formas: la producción originaria que es aquella que crea la norma fundamental de un sistema y da nacimiento a éste sin apoyo en ninguna legislación previa o sea el Poder Constituyente y la producción derivativa que se significa por el hecho de que las leyes o el derecho que se producen, son consecuencia de lo dispuesto en el Sistema Jurídico ya

constituido, apoyado en las competencias y según los procedimientos establecidos en éste”⁹¹.

Este proceso legislativo está regulado en los Artículos 71 y 72 constitucionales.

La elaboración de las leyes es una facultad, que otorga la Constitución Política, para iniciar el proceso legislativo y requiere dos requisitos: 1) que el Congreso de la unión haya iniciado su periodo de sesiones⁹²; y, 2) el quórum legal que debe existir en la Cámara origen y en la revisora⁹³.

Y a partir de la Constitución Política, la LOGGEUM y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se establece que la formación de las leyes se da en tres etapas:

A) Iniciativa. En el título tercero del Capítulo II en la Sección III denominado de la iniciativa y formación de las leyes, el artículo 71 señala que el derecho de iniciar leyes o decretos⁹⁴ compete al Presidente de la República; a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión⁹⁵; a las Legislaturas de los Estados⁹⁶.

⁹¹ Víctor Manzanilla Schaffer. “Proceso Legislativo y Administración Camaral” en **Crónica Legislativa**, pág.19.

⁹² El artículo 78 constitucional, fracción III, establece que las iniciativas que se presenten sólo se turnan para dictamen a las comisiones de la Cámara a las que vayan dirigidas a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones.

⁹³ La Constitución establece que las iniciativas constitucionales requieren una mayoría calificada (tres cuartas partes de los legisladores) y las leyes ordinarias una mayoría simple (50+1).

⁹⁴ La fracción h) del artículo 71 constitucional dispone que la formación de leyes o decretos puede comenzar en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos sobre reclutamiento de tropas, que primero se discuten en la Cámara de Diputados.

⁹⁵ Los diputados y senadores no pueden presentar iniciativas dentro de su propia Cámara cuando la materia de la iniciativa sea facultad exclusiva de la colegisladora. Pero además, el artículo 61 del Reglamento dispone que las peticiones de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar

B) El estudio, debate y aprobación. Esto se realiza, primero, en las comisiones ordinarias de estudio y dictamen.

Las comisiones deberán presentar su dictamen dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que hayan recibido la iniciativa y el dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con las proposiciones que puedan sujetarse a votación.

El dictamen se adopta en la Comisión por la mayoría de votos y se comprueba con la firma respectiva; si alguno de sus integrantes no está de acuerdo podrá presentar un voto particular por escrito⁹⁷.

En el caso de que sea aprobado un proyecto por la Cámara de origen, pasa a la revisión por la colegisladora. Mas aquí pueden darse tres situaciones⁹⁸:

1. Si el proyecto se desecha en su totalidad, volverá a la cámara de origen con las observaciones que le hagan. Si al ser revisado fuese nuevamente aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, se regresa a la Cámara que lo desechó y si ésta lo aprueba por mayoría absoluta pasa al Ejecutivo para su promulgación; pero si no lo aprueba nuevamente, el proyecto no volverá a presentarse en el mismo periodo de sesiones.
2. Si el proyecto es desechado en parte por la Cámara revisora o modificado, regresa a la Cámara de origen que sólo podrá discutir las

directamente a la comisión que corresponda por el presidente de la Cámara, a fin de que la Comisión Dictaminadora competente, resuelva si son o no de tomarse en consideración esas peticiones. De forma que quedan cumplidos los requisitos constitucionales al ser presentadas por diputados senadores, según el caso.

⁹⁶ Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República y por las Legislaturas locales pasarán a las comisiones dictaminadoras de la Cámara en las que se presenten.

⁹⁷ Artículo 87 del Reglamento.

⁹⁸ Artículo 72 constitucional.

reformas o adiciones que se proponen sin ocuparse de los artículos no objetados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

3. Cuando una iniciativa de ley presentada en una Cámara no se ha dictaminado en un mes, puede presentarse y discutirse en otra Cámara.

C) La promulgación y publicación. Es facultad y obligación del Presidente de la República, promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo, en lo administrativo, su exacta observancia. Pero también el Presidente tiene la facultad de vetar una iniciativa⁹⁹.

⁹⁹ Cuando esto sucede, esta situación es desechada por el voto de las tres cuartas partes de los legisladores, no quedando al Presidente otro recurso que promulgar esa ley.

Algunos casos que se han presentado en torno al proceso legislativo, en lo que va de este sexenio, y que me merecen ser mencionados, son los siguientes:

a) Como la Ley de Desarrollo Rural que el Congreso de la Unión aprobó en diciembre del 2000, cuando el PAN era oposición, que fue vetada por Fox el 15 de marzo de 2001.

b) O bien, como sucedió el 4 de junio de 2001. En esta ocasión, los legisladores del PRI y del PRD en representación del Congreso de la Unión, presentaron ante la SCJN una demanda de controversia constitucional en contra de Vicente Fox, por considerar que violó la Constitución al aprobar el Reglamento de la Ley General del Servicio Público de Energía eléctrica –Fox lo hizo como parte del Programa de Fortalecimiento Financiero-. A lo que la SCJN falló a favor de los legisladores por considerar que este reglamento excede las facultades que establece la Constitución, pues aprueba la inversión extranjera en el sistema eléctrico, a pesar de que la Carta Magna lo prohíbe.

c) Otro caso más de controversia constitucional es el que se presentó con motivo de la Ley de derechos y Cultura Indígena. El 10 de julio de 2001, Benigno López, síndico municipal de Molcaxac, Puebla, presentó una controversia constitucional en contra del Congreso del estado, del Federal y del Poder Legislativo; y el 31 de julio de 2001, José Murat Casab, gobernador de Oaxaca, presentó otra controversia constitucional contra esta ley, argumentando que viola las garantías individuales de los grupos étnicos del estado, llendo en contra de lo establecido en las leyes locales.

Ante esta situación, la SCJN analizará la constitucionalidad de las reformas que se hicieron a la Carta Magna, para determinar si violan la Constitución. En caso de que la Corte resuelva a favor, las reformas sólo dejarían de aplicarse en esos lugares.

3.2.2 Cámara de diputados

Entre los controles con que cuentan los diputados están:

- Coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación¹⁰⁰.
- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de leyes de ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación

¹⁰⁰ Artículo 74, apartado II.

en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley¹⁰¹.

- La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tendrá a su cargo fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley. También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares¹⁰².
- Declarar, tanto diputados como senadores, si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren¹⁰³.

Para proceder penalmente la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador

¹⁰¹ Artículo 74, apartado IV.

¹⁰² Artículo 79, apartado I.

¹⁰³ Artículo 74, apartado V.

General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos¹⁰⁴.

Para la aplicación de las sanciones la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores. Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

3.2.3 Cámara de Senadores

Y los controles de los senadores son:

¹⁰⁴ Artículo 110. Los Gobernadores de los estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de éste título por violaciones graves a ésta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso, la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión¹⁰⁵.
- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales¹⁰⁶.
- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes¹⁰⁷.
- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos¹⁰⁸.
- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Artículo 76, apartado I.

¹⁰⁶ Artículo 76, apartado II. El 25 de septiembre de 2001, la SER creó dos nuevas subsecretarías: la de Derechos Humanos y Democracia a cargo de Mariclaire Acosta Urquidi y Temas Globales con Patricia Olamendi Torres; ya que la Secretaría se opuso a que Acosta fuera ratificada por el Senado.

¹⁰⁷ Artículo 76, apartado V.

¹⁰⁸ Artículo 76, apartado VIII.

¹⁰⁹ Artículo 76, apartado IX.

4. 2. 4 Congreso de la Unión

El pleno del Congreso tiene las facultades permitir que el Presidente de la República se ausente de territorio nacional¹¹⁰ para conceder licencia al Presidente y sustituirlo con el carácter de provisional, interino o sustituto¹¹¹.

¹¹⁰ El 9 de abril de 2002, el PRI, PRD y PVEM negaron viajar al Presidente Fox a Canadá y E.E. U.U., del 15 al 18 de abril por considerarlo un viaje que carecía de sustento y ante la falta de información sobre el mismo. Los legisladores mencionaron que las omisiones se presentaron con anterioridad: cuando viajó a Chile no mencionó que se tomaría un día libre y que no señaló la escala en Mongolia cuando viajó a China. Para evitar esta situación, el 26 de agosto de 2001, la SRE envió un borrador de reformas constitucionales al artículo 88 para acotar las facultades del Congreso en materia de permisos presidenciales para viajar en el exterior. Este borrador planteaba que el Ejecutivo sometería al Legislativo un plan anual –en diciembre de cada año. El programa debería contener el o los destinos, el o los motivos de la visita, la duración prevista y la fecha de realización- de viajes que habría de ser aprobado, pero si hubiera otras salidas no incluidas en él y menores de 5 días, no tendrían que ser autorizadas, es decir, se facultaría al Presidente a ausentarse notificando previamente al Congreso o a la Comisión Permanente.

Empero, cabe señalar que esta situación ya se había presentado: en 1999, la Cámara de Diputados pospuso –con 71 votos en contra y 41 a favor- en diciembre el aval para una visita del entonces Presidente Zedillo a Washington, ya aprobado en el Senado. El PAN, PRD y PVEM, el bloque opositor durante la LVII Legislatura, argumentaron que se habían presentado en paquete dos viajes por lo que retuvieron el trámite.

Así que Zedillo retiró la solicitud que había presentado al Congreso para viajar a E.E. U.U. Del 8 al 10 de diciembre.

En ese entonces, el los senadores pristas, Martha Lara Alatorre, presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores, y Amador Rodríguez Lozano, presidente de la Comisión de Gobernación, insistieron en la necesidad de reformar la Constitución, para que no fuera requisito que el Senado autorizara al Ejecutivo a salir del país, excepto en el caso de que tuviera que ausentarse más de un mes.

¹¹¹ El 21 de agosto de 2001, Ricardo García Cervantes, presidente de la Cámara de Diputados, presentó una propuesta de reforma constitucional para que el cargo de Presidente interino sea presentada por el grupo parlamentario del partido político al que perteneciera, o hubiere postulado, al candidato triunfador en la elección federal inmediata anterior para ese cargo.

Capítulo 4

Actores políticos y mecanismos que van a permitir la relación Ejecutivo-Congreso de la Unión a partir de la LVIII Legislatura

En este último capítulo, la intención es afirmar la hipótesis de este trabajo: el Poder Legislativo se consolida frente a los otros Poderes de la Federación, específicamente ante el Ejecutivo. Con lo cual notamos, aquí sí, una transición, pero no de un régimen político a otro, sino el paso de la hegemonía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial a un equilibrio de Poderes.

No es tema de esta tesis el Poder Judicial, pero permítasenos señalar que éste se ha fortalecido, entre otras cosas, por las reformas impulsadas desde el Legislativo durante los últimos años del sexenio de Ernesto Zedillo, pero además, es preciso puntualizar un mecanismo, que sin figurar en este capítulo, permite la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo: la acción de inconstitucionalidad, el Judicial, en caso de controversias constitucionales, define a quien corresponde tal acción a partir de las facultades que establece la Constitución.

Este es un tema sumamente interesante más cercano al objeto de estudio de los constitucionalistas que al de los politólogos. Pasemos entonces a lo que nos es propio, sin olvidar que éste capítulo tampoco aborda todas las variables que definen la relación Ejecutivo-Legislativo, pero si las más importantes como lo son la afiliación partidista, las comisiones, los gobernadores, los Congresos locales, el lobbying y la reelección de los legisladores.

4.1 Afiliación partidista

Esta primer variable de nuestro estudio nos va a permitir definir las relaciones de poder al interior del Congreso de la Unión a partir del tipo de elección de que provenga cada legislador y al exterior; además de que las combinaciones de la votación en el Congreso y el origen de las iniciativas presentadas van a evidenciar la dinámica que sigue un partido en el gobierno y los que se encuentran en la oposición.

Así, el hecho de que el partido político del que proviene el Presidente no cuente con ningún tipo de mayoría en el Congreso fortalece la posición de éste. Recuérdense por ejemplo, la situación que prevaleció con el PRI a pesar de no contar con la mayoría calificada desde 1988: el “gran legislador” era el Presidente de la República, a excepción de la pasada Legislatura, lo que obligaba al diputado y senador a legitimar la usurpación de funciones¹¹² pues ellos no ejercían las facultades inherentes a sus cargos.

La pluralidad, entonces, que empezamos a ver desde 1988 permitió paulatinamente que el Ejecutivo ejerciera sus facultades y el Legislativo las suyas.

¹¹² La Constitución establece en el Capítulo I De la división de poderes, Artículo 49 que El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar. “

Esta LVIII Legislatura reafirma lo anterior: para que una propuesta del Legislativo sea aprobada es preciso que la oposición esté de acuerdo, en este caso, el PRI que es la primera minoría con 211 diputados y con 60 senadores.

INTEGRACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNION EN LA LVIII LEGISLATURA				
Cuadro 4. 1				
Partido	Cámara de Diputados		Cámara de Senadores	
	PAN	207	41.4%	46
PRI	211	42.2%	60	46.83%
PRD	52	10.4%	16	12.5%
PVEM	16	0.32%	5	0.39%
PT	8	0.16%		
PSN	3	0.08%		
PAS	2			
PCD	1		1	0.007%

Fuente: Estadísticas de las Elecciones Federales de 1997, IFE.

De la integración de la Cámara de Diputados a partir del tipo de elección conviene mencionar que el PAN obtuvo 136 diputados por el principio de mayoría relativa por 132 del PRI, mientras que por el principio de la representación proporcional el PRI obtuvo 79 escaños por 71 del PAN. Esto quiere decir que el PAN llegó a la Cámara de Diputados con un margen, menor si se quiere, de aceptación del candidato por parte de la ciudadanía. En cambio el PRI, cuenta, respecto del PAN, con una presencia legislativa producto del impacto generado por el partido político en la ciudadanía.

INTEGRACION DE LA CAMARA DE DIPUTADOS A PARTIR DEL TIPO DE ELECCION								
Cuadro 4. 2								
Grupo Parlamentario	Mayoría Relativa	Representación Proporcional						Total
		1a	2a	3a	4a	5a	Total	
PRI	132	16	18	18	13	14	79	211
PAN	136	18	16	11	14	12	71	207

PRD	24	4	3	7	7	7	28	52
PVEM	6	1	2	2	2	3	10	16
PT	2	1	1	1	2	1	6	8
PSN	0	0	0	1	1	1	3	3
PAS	0	0	0	0	1	1	2	2
PCD	0	0	0	0	0	1	1	1
TOTAL	300	40	40	40	40	40	200	500

Fuente: La autora con base en las listas aparecida en www.camaradediputados.gob.mx.

En el caso del Senado solo agregaremos que los senadores del PRI y del PAN cuentan con una mayor identificación de sus electores con 32 y 27, respectivamente, por el principio de mayoría relativa. Mientras que los otros partidos representados en la Cámara (PRD, PVEM y PCD) no estarían ahí sin los mecanismos electorales de la primera minoría y la representación proporcional.

INTEGRACION DE LA CAMARA DE SENADORES A PARTIR DEL TIPO DE ELECCION				
Cuadro 4.3				
Grupo Parlamentario	Mayoría Relativa	Primera Minoría	Representación Proporcional	Total
PRI	32	15	13	60
PAN	27	10	9	46
PRD	4	7	5	16
PVEM	1	0	4	5
PCD	0	0	1	1
TOTAL	64	32	32	128

Fuente: La autora con base en las listas aparecida en www.senado.gob.mx.

4.1.1 Partido de gobierno y partidos de oposición.

Antes de revisar la dinámica que siguen los partidos en la oposición y en el gobierno, caractericemos a cada uno de ellos.

El partido en el gobierno es aquel que ha ganado las elecciones, para Presidente, en este caso, y que, por ende, ejerce el gobierno. Durante la LVIII Legislatura tenemos dos partidos en el gobierno: PAN y PVEM porque ambos, en coalición, llevaron al poder a Vicente Fox, pero su acción conjunta no es suficiente, en el Congreso, para impulsar alguna iniciativa. PAN y PVEM suman en la Cámara de diputados 233 votos y en el Senado 51.

Por su parte, las fracciones parlamentarias de oposición critican “los contenidos que propone el gobierno y propositivas de contenidos distintos, pero también conciliadoras cuando existan espacios de intervención, mediación, colaboración y mejoras recíprocas¹¹³.”

Y en la Cámara de Diputados son capaces de promover y modificar iniciativas sin la participación del PAN, con lo que sus márgenes de acción se amplían, mientras que los del Presidente de la República y del PAN se estrechan por la necesidad de entablar coaliciones y negociaciones con otros grupos parlamentarios.

Por ejemplo, una modificación constitucional, requiere, forzosamente, la participación PRI-PAN en cualquiera de las dos Cámaras. Esta es la única fórmula capaz de modificar la Constitución. O bien, si el PAN sólo quiere negociar con otro partido que no sea el PRI una mayoría simple, tendrá que recurrir al PRD, aunque el perfil ideológico de este partido prevé que no exista una aceptación como bloque (homogénea como grupo parlamentario) por ser el PRD un partido opositor de izquierda y el PAN el partido en el gobierno de derecha.

¹¹³ Gianfranco Pasquino. **La Oposición**, pág. 32.

VOTACIÓN MAYORITARIA EN LA LVIII LEGISLATURA					
Cuadro 4.3					
CAMARA DE DIPUTADOS			SENADO DE LA REPUBLICA		
Coalición parlamentaria	Mayoría simple 251	Mayoría calificada 333	Coalición Parlamentaria	Mayoría simple 65	Mayoría calificada 85
PRI-PAN	418	418	PRI- PAN	106	106
PRI-PRD	263		PRI-PVEM- PRD-PCD	82	93
PRI-PT-PVEM- PRD-PCD-PAS- PSN	293		PRI-PRD-PCD	77	
PRD-PAN-PT- PVEM-PAS- PSN-PCD	289		PRI-PRD	76	
PRD-PAN	259		PAN-PVEM- PRD-PCD	68	
			PAN-PRD- PVEM	67	
			PRI-PVEM	65	

Fuente: La autora con base en el cuadro 4.1.

En el cuadro 4.4, en donde se comprueba que el PRD puede presentar una iniciativa con el PRI, mas no con el PAN a menos que ésta tenga un carácter social. En cambio, el PAN puede votar iniciativas económicas con el PRI. Y éste último, en el Congreso es el fiel de la balanza, ya que no es un partido de izquierda mas en sus estatutos pero que se ha ubicado, a partir de 1982, en la derecha.

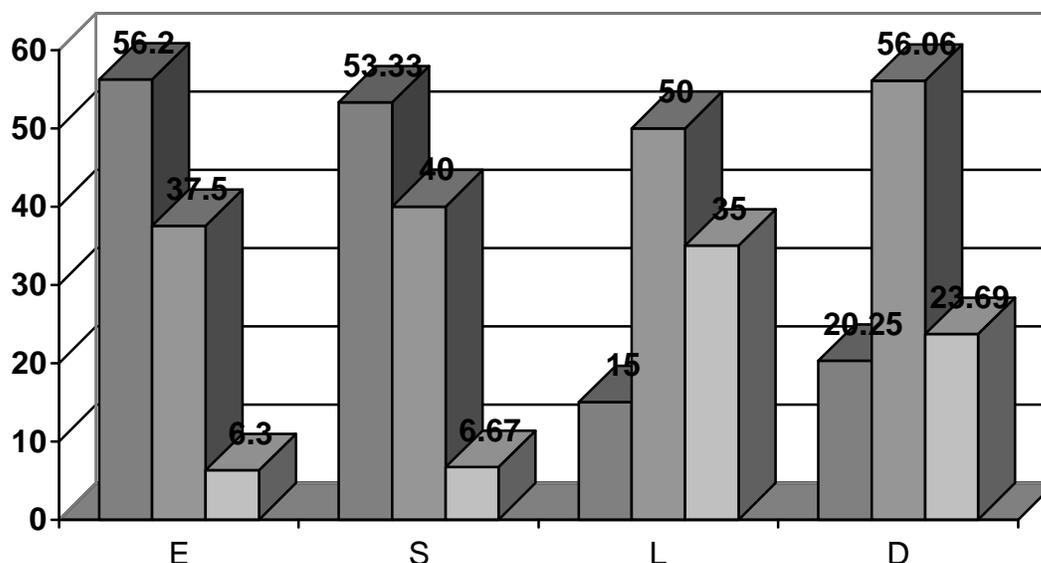
Los principios revolucionarios y las medidas económicas adoptadas desde 1982 a 2000, ubican al PRI como un partido sin definición ideológica, lo cual lo acerca a la derecha y a la izquierda, sin ser “el centro”.

INICIATIVAS ENVIADAS A LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE LA LVIII LEGISLATURA Primer Año de Sesiones Cuadro 4.4					
	Aprobadas	En comisiones	Total	Reformas constitucionales	Aprobadas
Ejecutivo	9	6	16	1	0
Senado	8	6	15	1	0
Legislaturas locales	3	10	20	7	0
Cámara de Diputados	35	97	173	41	0
PRI	5	23	36	8	
PAN	5	12	22	5	
PRD	5	25	48	18	
PVEM	16	16	21	5	
PT	-	5	9	4	
PAS	-	1	1	-	
CDPPN	-	1	1	-	
PSN	-	1	1	-	
Todos	1	-	1	-	
PRI-PAN	1	-	1	-	
PAN-PVEM-PRI	1	-	1	-	
PRI-PRD	-	1	1	-	
Total	55	119	224	50	0

Fuente: La autora con base en los datos de <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>.

Por último, es interesante notar que las coaliciones de gobierno en México son frágiles, ya que el PAN y el PVEM tan sólo han presentado una iniciativa en común con, además, el PRI. Y que de 16 iniciativas presentadas por el Ejecutivo sólo 6 de ellas, que representan el 37.5% han sido aprobadas.

PORCENTAJE DE LAS INICIATIVAS ENVIADAS A LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN LA LVIII LEGISLATURA DURANTE EL PRIMER AÑO DE SESIONES



Nota: E= Ejecutivo, S= Senado, L= Legislaturas Locales y D= Cámara de Diputados
 Fuente: La autora con base en el cuadro anterior

La gráfica anterior es reveladora porque cada uno de los indicadores es diferente entre sí. Por eso el Ejecutivo tiene un alto nivel de aprobación de iniciativas con muy pocas en comisiones, pero con un bajo índice de reformas constitucionales. Tendencia idéntica en el Senado. Mas en los Congresos locales hay pocas iniciativas aprobadas, la mayoría de ellas se encuentra en comisiones y cuentan con un índice mayor de reformas constitucionales. Igual tendencia se da en la Cámara de Diputados.

4.2 Comisiones

Es preciso estudiar a las comisiones, ya que en ellas los legisladores analizan y dictaminan las iniciativas de ley y decretos que presentan diputados, senadores,

los Congresos locales y el Presidente de la República: toda propuesta que se envía al Pleno es turnada a comisiones para su estudio.

Además de que es en el seno de las comisiones donde se discuten, modifican y elaboran las leyes que tan sólo han de ser votadas en el Pleno. Por tal motivo, es preciso revisar la composición de estos órganos porque del número de legisladores dependerá que una iniciativa se presente ante el Pleno.

Así, una iniciativa del Ejecutivo buscará ser enviada a una comisión que sea presidida por un miembro de su partido y que cuente con una mayoría al interior. También, una iniciativa de la oposición sólo encontrará una aprobación en donde su partido tenga presencia o logre establecer coaliciones con otros diputados, lo contrario implicará que la iniciativa no llegue al Pleno para ser votada.

Las comisiones se convierten en una fuente de poder en el Congreso por ser el vínculo entre su aparición y la votación. Este vínculo intermedio es el que decide si una iniciativa avanza o se detiene.

El cuadro 4.5 evidencia que el PRI, por lograr más escaños en la Cámara de Diputados cuenta con mayoría simple en 18 comisiones y con mayoría absoluta (50%+1) en 5. El PAN cuenta con 11 comisiones con mayoría simple y 3 con mayoría absoluta. Y tan sólo en 3 comisiones el PAN y el PRI tienen el mismo número de diputados.

Esta repartición del poder da como resultado que las iniciativas más favorecidas al interior de las comisiones sean las del PAN y del PRI, pero en términos de efectividad la posibilidad de que las propuestas del PRI pasen en las comisiones es de un 57.5%, por un 35% del PAN. En el 7.5% restante tendrán que negociar ambos partidos para que alguno de ellos logre la mayoría.

En lo que se refiere al PRD, al PVEM y a los otros partidos, por sí mismo les será imposible que pase alguna de sus propuestas. En el caso del PRD es necesario que establezca vínculos con el PRI o el PAN para que sus iniciativas sean aprobadas pues su presencia en las comisiones oscila de uno a tres diputados, numero insuficiente en el momento de votar.

COMPOSICIÓN POLÍTICA DE LAS COMISIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS										
LVIII Legislatura										
Cuadro 4. 5										
Comisiones Ordinarias	P R I	P A N	P R D	P V E M	P T	P C N	P A S	P S N	P C D	T O T A L
Agricultura y Ganadería	13	12	3	1						29
Asuntos Indígenas	12	9	3	1						25
Atención a Grupos Vulnerables	9	12	2	1						24
Ciencia y Tecnología	9	10	2	1			1			23
Comercio y Fomento Industrial	13	12	2	1				1		29
Comunicaciones	13	11	1	2		1				28
Cultura	12	12	2				1	1		28
Defensa Nacional	11	12	2	1						26
Desarrollo Rural	13	8	3		1					25
Desarrollo Social	13	12	3	1	1					30
Distrito Federal	4	12	3	1						20
Educación Pública y Servicios Educativos	13	12	3	1				1		30
Energía	13	11	3	1						28
Equidad y Género	9	9	3	1	1					23
Fomento Cooperativo y Economía Social	9	14	4	1	1					29
Fortalecimiento del Federalismo	13	12	3				1			29
Gobernación y Seguridad Pública	13	12	3	1	1					30
Hacienda y Crédito Público	13	12	2	1				1	1	30
Jurisdiccional	7	7	2							16
Justicia y Derechos Humanos	13	12	3	1				1	1	31
Juventud y Deporte	7	9	1	2						19
Marina	3	8	1							12

Medio Ambiente y Recursos Naturales	13	10	3	2	1					29
Participación Ciudadana	4	9	1		1					15
Población, Fronteras y Asuntos Migratorios	9	11	3	1					1	25
Pesca	11	5	2	1	1					20
Presupuesto y Cuenta Pública	13	12	3	1	1					30
Puntos Constitucionales	14	10	3	1	1					29
Radio, Televisión y Cinematografía	7	11	1	1					1	21
Recursos Hidráulicos	14	5	3	1						23
Reforma Agraria	19	5	2		1					18
Reglamento y Prácticas Parlamentarias	7	6	2	1						16
Relaciones Exteriores	13	12	2	1	1					30
Salud	10	12	2	1	1					26
Seguridad Social	9	10	2		1					22
Trabajo y Previsión Social	13	12	3							28
Transportes	11	6	2	1						20
Turismo	11	12	3	1						27
Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	13	10	2	2	1					29
Vivienda	8	11	3	1			1			25

Fuente: La autora con base en las listas de integración de las comisiones de la Cámara de Diputados.

El otro factor clave al que es preciso referirse tiene que ver con la dirección de la comisión. La distribución partidista de las presidencias y de los secretarios es fundamental, más aún cuando hay empate en las votaciones y es el Presidente quien tiene el voto de calidad para definir el rumbo de la iniciativa.

Y a los secretarios es preciso tomarlos en consideración porque son el fiel de la balanza en las negociaciones y discusiones en las comisiones.

Así, tenemos que el PRI cuenta con 17 presidencias, el PAN con 16, el PRD con 4, el PVEM con 2 y el PT con una. Entre el PRI y el PAN existen equilibrios en la repartición de las presidencias que les permitirá negociar entre sí para impulsar las propuestas que vengan del Ejecutivo, del PAN y del PRI, pero también les

permitirá definir el futuro de las propuestas de las Legislaturas locales y de los otros partidos.

La repartición de la mayoría de secretarios en las comisiones es la siguiente (partiendo del hecho de que 2 es el número más alto de secretarios que puede tener un partido): el PRI tiene dos diputados en 17 comisiones, el PAN en 19 y en 4 hay un número igual de diputados priístas y panistas.

El resaltar el papel de los secretarios ante los Presidentes de las comisiones permitirá evidenciar que en las negociaciones esta situación tiene la intención de ser un mecanismo de equilibrio de los partidos que no tienen una fuerte presencia en estos órganos.

COMPOSICIÓN POLÍTICA DE LAS COMISIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS								
(Presidencia y secretarías en las comisiones)								
LVIII Legislatura								
Cuadro 4. 6								
Comisiones Ordinarias	Presidente		Secretario					
			PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PCD
Agricultura y Ganadería	PRI	MR	1	2	1			
Asuntos Indígenas	PRD	RP	2	1	1			
Atención a Grupos Vulnerables	PAN	RP	2	1	1			
Ciencia y Tecnología	PAN	RP	2	1	1			
Comercio y Fomento Industrial	PAN	MR	2	1		1		
Comunicaciones	PRI	RP	1	2		1		
Cultura	PRI	RP	1	2	1			
Defensa Nacional	PRI	RP	1	2	1			
Desarrollo Rural	PRD	MR	2	2				
Desarrollo Social	PAN	MR	2	1	1			
Distrito Federal	PAN	MR	1	1	1			
Educación Pública y Servicios Educativos	PRI	MR	1	2	1			

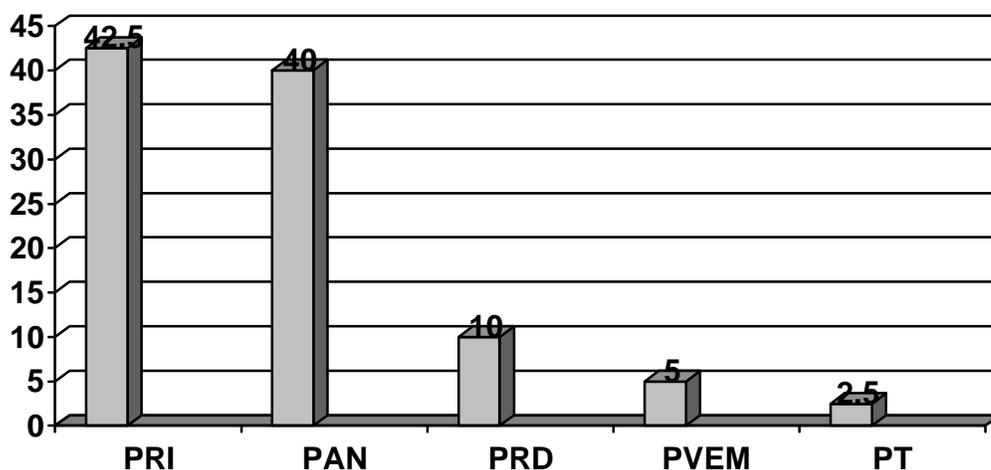
Energía	PAN	RP	2	1	1			
Equidad y Género	PRI	MR	1	2	1			
Fomento Cooperativo y Economía Social	PAN	RP	2	1	1			
Fortalecimiento del Federalismo	PAN	RP	1	2	1			
Gobernación y Seguridad Pública	PAN	RP	2	1	1			
Hacienda y Crédito Público	PRI	RP	1	2				1
Jurisdiccional	PRD	RP	2	2				
Justicia y Derechos Humanos	PRI	RP	1	2	1			
Juventud y Deporte	PVEM	RP	2	1		1		
Marina	PAN	MR	1	1				
Medio Ambiente y Recursos Naturales	PVEM	RP	2	1	1			
Participación Ciudadana	PAN	MR	2	1	1			
Población, Fronteras y Asuntos Migratorios	PRI	MR	1	2	1			
Pesca	PRI	MR	1	2				
Presupuesto y Cuenta Pública	PAN	RP	2	1	1			
Puntos Constitucionales	PRI	RP	1	2	1			
Radio, Televisión y Cinematografía	PAN	MR	2	1	1			
Recursos Hidráulicos	PRI	MR	1	2	1			
Reforma Agraria	PT	RP	2	1				
Reglamento y Prácticas Parlamentarias	PRI	RP	1	2				
Relaciones Exteriores	PRI	RP	1	2				
Salud	PAN	RP	2	1	1			
Seguridad Social	PRD	MR	2	2				
Trabajo y Previsión Social	PRI	RP	1	2	1			
Transportes	PAN	MR	2	1				
Turismo	PRI	MR	1	2	1			
Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	PRI	RP	1	2	1			
Vivienda	PAN	MR	2	1			1	

Fuente: La autora con base en las listas de integración de las comisiones de la Cámara de Diputados.

La tendencia numérica inversa que se observa entre la repartición de las presidencias y los secretarios se da porque el PRI obtiene más escaños que el PAN y por ello goza de mayores presidencias, y al PAN, como segunda fuerza obtiene compensación en la repartición de las secretarías. La siguiente gráfica muestra que al PRI le corresponde el 42.5% de las presidencias y al PAN el 40%. El PRD sólo cuenta con el 10% que resulta insuficiente por no contar con mayorías al interior de las comisiones.

Pero puntualicemos la situación del PRD: no cuenta con presencia poderosa frente a los presidentes de las comisiones, ya que sólo cuenta con un secretario en 26 de las 40 comisiones.

PORCENTAJE PARTIDISTA DE LAS PRESIDENCIAS EN LAS COMISIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DURANTE LA LVIII LEGISLATURA

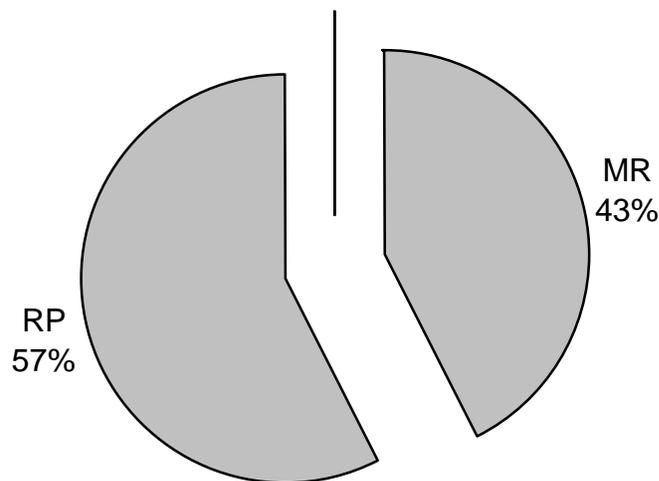


Fuente: La autora con base en las listas de integración de las comisiones de la Cámara de Diputados.

Además, las presidencias cuentan con otras características: el 57% corresponde a diputados electos por el principio de la representación proporcional en contra de un 43% electo por mayoría relativa.

Los diputados electos directamente por la población, a pesar de ser 300 de 500, no gozan de esa representatividad en las comisiones. Y esto es más visible en el PRI donde 7 presidencias son de mayoría relativa, en el PAN 8 y 2 en el PRD. Es decir, 23 presidentes fueron electos por el principio de representación proporcional.

PORCENTAJE POR TIPO DE ELECCION EN LAS COMISIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DURANTE LA LVIII LEGISLATURA



Fuente: La autora con base en las listas de integración de las comisiones de la Cámara de Diputados.

En la composición de las comisiones de la Cámara de Senadores intervienen 5 partidos: PRI, PAN, PRD, PVEM y CDPPN. De ellos, en 41 comisiones el PRI tiene mayoría simple, el PAN en 2 y tan sólo en 3 ambos partidos cuentan con un número igual de senadores. Y del total, de las 46 comisiones, en 10 el PRI cuenta con mayoría absoluta y el PAN en una.

Como puede observarse en el cuadro 4.7, el PRI predomina indiscutiblemente en la integración de las comisiones del Senado, eso quiere decir que los tratados y los viajes del Presidente, por ejemplo, requieren la participación del PRI antes que la del PAN. Los demás partidos no participan activamente en la Cámara.

COMPOSICIÓN POLÍTICA DE LAS COMISIONES DE LA CAMARA DE SENADORES

LVIII Legislatura

Cuadro 4. 7

Comisiones Ordinarias	PRI	PAN	PRD	PVEM	PCD	TOTAL
Administración	3	2	1	1		7
Agricultura y Ganadería	7	5	2	1		15
Asuntos Fronterizos	4	3	1			8
Asuntos Indígenas	4	3	2			9
Biblioteca y Asuntos Editoriales	3	2				5
Ciencia y Tecnología	4	3	1			8
Comercio y Fomento Industrial	6	6	2			14
Comunicaciones y Transportes	6	7	2			15
Defensa Nacional	5	3	1	1		10
Derechos Humanos	3	2	1			6
Desarrollo Regional	4	3				7
Desarrollo Rural	4	3	1			8
Desarrollo Social	7	6	2			15
Distrito Federal	3	2	2			8
Educación y Cultura	7	6	2	1		16
Energía	5	3	2	1		12
Equidad y Género	4	3	2			9
Estudios Legislativos	4	3				7
Estudios Legislativos, Primera	4	3				7
Estudios Legislativos, Segunda	3	4				7
Federalismo y Desarrollo Municipal	5	4	2			11
Fomento Económico	4	3				7
Gobernación	7	4	1	1		13
Hacienda y Crédito Público	7	5	2	1		15
Jubilados y Pensionados	4	3	1			8
Jurisdiccional	3	3	1	1		8
Justicia	6	4	2	1		13
Juventud y Deporte	4	3		1		8
Marina	4	3	1			8
Medalla Belisario Domínguez	4	3	2			9
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	5	4	2	2		13
Puntos Constitucionales	6	4	2	1		13
Recursos Hidráulicos	4	3	1		1	9
Reforma Agraria	4	3	2			9
Reglamento y Prácticas Parlamentarias	4	3	1			8
Relaciones Exteriores	7	3	2	1		13

Relaciones Exteriores, América del Norte	4	3				7
Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe	4	3	2			9
Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico	4	3				7
Relaciones Exteriores, Europa y África	4	3				7
Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales	4	3			1	8
Relaciones Exteriores, Organizaciones No Gubernamentales e Internacionales	3	3	2			8
Salud y Seguridad Social	4	2	2	1		9
Trabajo y Previsión Social	4	3	2			9
Turismo	4	2	2	1		9
Vivienda	4	3	1			8

Fuente: La autora con base en las listas de integración de las comisiones de la Cámara de Senadores.

Ahora, a partir del predominio del PRI en el Senado pasemos revisión a la composición de las comisiones a partir de tres rubros: el porcentaje partidista en la asignación de las presidencias, el porcentaje por tipo de elección de las presidencias y el origen estatal de los presidentes de comisiones.

COMPOSICIÓN POLÍTICA DE LAS COMISIONES DE LA CAMARA DE SENADORES								
LVIII Legislatura								
Cuadro 4. 8								
Comisiones Ordinarias	Presidente			Secretario				
	T. E.	P. P.	Edo.	PRI	PAN	PRD	PVEM	PCD
Administración	MR	PAN	Sonora	1		1		
Agricultura y Ganadería	MR	PRI	Sinaloa		1	1		
Asuntos Fronterizos	MR	PAN	Chihuahua	1		1		
Asuntos Indígenas	RP	PAN	D. F.	1		1		
Biblioteca y Asuntos Editoriales	MR	PAN	N. L.	1	1			
Ciencia y Tecnología	MR	PRD	B. C. S.	1	1			
Comercio y Fomento Industrial	RP	PRI	Coahuila		1	1		

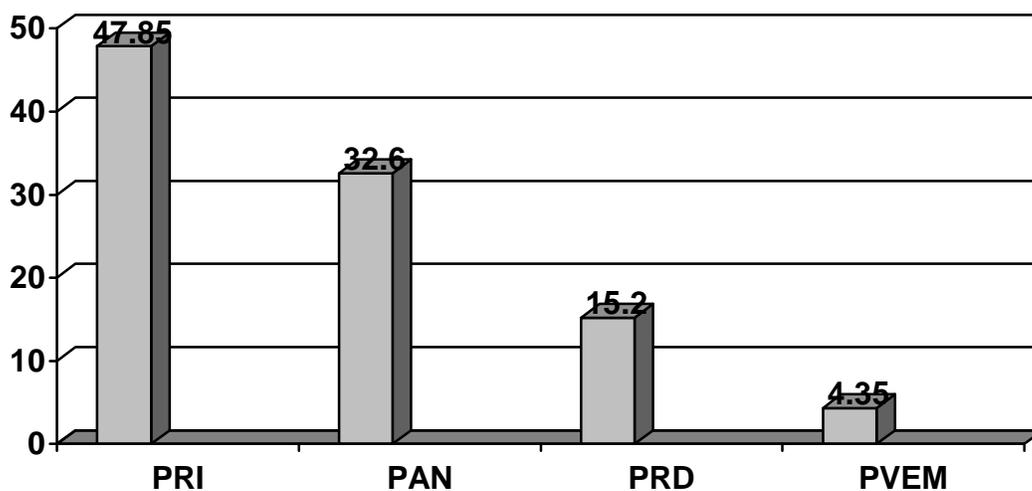
Comunicaciones y Transportes	MR	PAN	Chihuahua	1		1		
Defensa Nacional	RP	PRI	D. F.	1	1			
Derechos Humanos	MR	PRI	Oaxaca		1	1		
Desarrollo Regional	RP	PRI	D. F.	1	1			
Desarrollo Rural	MR	PRI	Zacatecas		1	1		
Desarrollo Social	RP	PRD	Guerrero	1	1			
Distrito Federal	PM	PRI	Morelos	1	1			
Educación y Cultura	RP	PRI	N. L.		1	1		
Energía	RP	PAN	Tabasco	1	1			
Equidad y Género	MR	PRI	Campeche		1	1		
Estudios Legislativos	MR	PRI	Veracruz	1	1			
Estudios Legislativos, Primera	PM	PRI	Michoacán	1	1			
Estudios Legislativos, Segunda	RP	PAN	Tamaulipas	1				
Federalismo y Desarrollo Municipal	PM	PRI	México		2			
Fomento Económico	PM	PRI	Sonora	1	1			
Gobernación	RP	PRI	Chihuahua	1	1			
Hacienda y Crédito Público	RP	PAN	D. F.	1		1		
Jubilados y Pensionados	MR	PRD	Michoacán	1	1			
Jurisdiccional	PM	PAN	Veracruz	2				
Justicia	MR	PAN	Coahuila	1		1		
Juventud y Deporte	RP	PVEM	D. F.	1	1			
Marina	RP	PRD	Michoacán	1	1			
Medalla Belisario Domínguez	MR	PRI	Chiapas	1	1			
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	RP	PVEM	D. F.	1	1			
Puntos Constitucionales	RP	PRI	Puebla		1	1		
Recursos Hidráulicos	MR	PRI	Oaxaca		1			1
Reforma Agraria	MR	PRI	Chiapas	1	1			
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	RP	PAN	N. L.	2				
Relaciones Exteriores	MR	PAN	N. L.	1		1		
Relaciones Exteriores, América del Norte	PM	PRI	Querétaro	1	1			
Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe	RP	PAN	D. F.	1		1		
Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico	RP	PRI	Yucatán	1	1			

Relaciones Exteriores, Europa y África	MR	PRI	Tamaulipas	1	1			
Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales	RP	PAN	Guanajuato	1			1	
Relaciones Exteriores, Organizaciones No Gubernamentales e Internacionales	MR	PRD	Michoacán	1	1			
Salud y Seguridad Social	RP	PRD	Veracruz	1	1			
Trabajo y Previsión Social	RP	PRI	Guerrero		1	1		
Turismo	PM	PAN	Tamaulipas	2				
Vivienda	RP	PRD	D. F.	1	1			

Fuente: La autora con base en las listas de integración de las comisiones de la Cámara de Senadores.

El porcentaje partidista de las presidencias muestra una mayoría para el PRI con 22 que representa el 47.85%; para el PAN 15 que es el 32.6%; para el PRD 7 que es el 15.2% y para el PVEM un 4.35%. Todo ello, sin embargo, con una amplia ventaja para el PRI que tiene mayoría en 41 de las 46 comisiones.

PORCENTAJE PARTIDISTA DE LAS PRESIDENCIAS EN LAS COMISIONES DE LA CAMARA DE SENADORES DURANTE LA LVIII LEGISLATURA



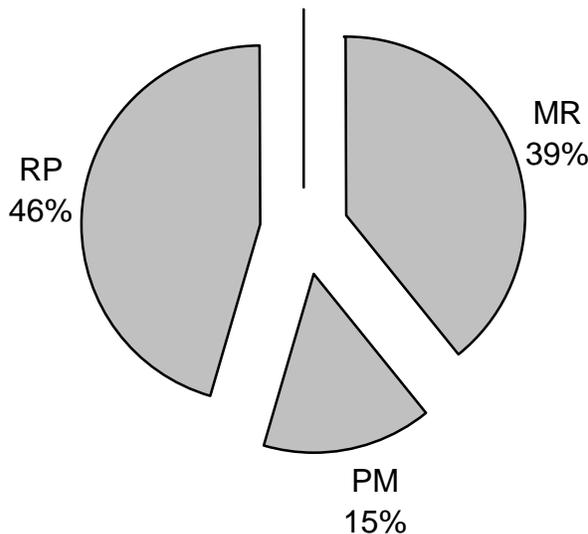
Fuente: La autora con base en las listas de integración de las comisiones de la Cámara de Senadores.

Por lo que se refiere a la representación que tienen los legisladores, los de mayoría relativa representan el 39%, los de representación proporcional el 46% y los que son asignados a la primera minoría representan un 15%.

Recordemos que la integración del Senado de la República es con 64 senadores por mayoría relativa, 32 por el principio de representación proporcional y 32 a la primera minoría.

En el Senado, tal como entre los diputados, el peso político lo tienen los legisladores de la representación proporcional, quienes no son electos directamente por el ciudadano sino por los partidos políticos. El compromiso queda establecido con el partido y no con el estado que representan los senadores.

PORCENTAJE POR TIPO DE ELECCION EN LAS COMISIONES DE LA CAMARA DE SENADORES DURANTE LA LVIII LEGISLATURA



Fuente: La autora con base en las listas de integración de las comisiones de la Cámara de Senadores.

Y hablando de representación, 22 entidades sólo están en las presidencias y existe una sobre representación por parte del D. F. con 8 presidencias, seguido por Michoacán y Nuevo León con 4 presidencias cada uno.

PRESIDENCIAS DE LAS COMISIONES EN EL SENADO A PARTIR DE LOS ESTADOS						
Cuadro 4. 9						
Estado	PAN	PRI	PRD	PVEM	PCD	Total
Baja California Sur			MR			1
Campeche		MR				1
Coahuila	MR	RP				2
Chiapas		MR MR				2
Chihuahua	MR MR	RP				3
D. F.	RP RP RP	RP RP	RP	RP RP		8
Guanajuato	RP					1
Guerrero		RP	RP			2
Estado de México		PM				1
Michoacán		PM	RP MR MR			4
Morelos		PM				1
Nuevo León	MR RP MR	RP				4
Oaxaca		MR MR				2
Puebla		RP				1
Querétaro		PM				1
Sinaloa		MR				1
Sonora	MR	PM				2
Tabasco	RP					1
Tamaulipas	PM RP	MR				3
Veracruz	PM	MR	RP			3
Yucatán		RP				1
Zacatecas		MR				1

Fuente: La autora con base en las listas de integración de las comisiones de la Cámara de Senadores.

La repartición del poder en las comisiones es elocuente: en la Cámara de Diputados existe el equilibrio a partir del bipartidismo PRI-PAN; en cambio, el Senado presenta un predominio priista a pesar de haber obtenido 60 senadores.

Por ello, El Congreso ya no está en una situación de subordinación con el Ejecutivo. La oposición, en esta Legislatura, es el PRI, produce una situación de equilibrio. A esto hay que agregar que el PAN como partido en el gobierno diside con el Presidente abanderado bajo sus siglas.

4.3 Gobernadores y Congresos locales

La alternancia en el Ejecutivo trajo como consecuencia la aparición de dos actores políticos en la realidad nacional: los gobernadores y los Congresos locales.

Uno de los inconvenientes de contar con la hegemonía de un partido político en todos los órdenes de gobierno era que no existía la competencia política, ya no digamos al exterior del PRI, en este caso, tampoco al interior. Por ello, en esta época hablamos de un único actor político representado en el Presidente de la República, pero a partir de 1997 surgen otros actores: el Congreso de la Unión, los Congresos locales y por último los gobernadores. Es decir, nos encontramos frente a una diversidad política.

En el caso de los gobernadores, específicamente, su acción política se va a dar de varias maneras, una en si misma a partir de las características del estado que gobiernen; otra por la influencia que tengan en el Congreso de la Unión y con el Presidente a partir de los diputados federales con que cuenten; otra más por la

representación con que cuenten en el Senado; y una más por las relaciones de poder que tengan al interior de su estado con los Congresos locales.

En el caso de los Congresos, su papel va a estar determinado por la composición política a su interior, en primera instancia; después por la aceptación y/ o rechazo de las reformas constitucionales que le envíe el Congreso de la Unión; finalmente por la incidencia que tenga en la formulación de la Legislación federal a través de las propuestas que envíe a la Cámara de Diputados, específicamente.

Las variables que van a determinar el peso político de los gobernados son las siguientes¹¹⁴:

- Superficie del estado. Chihuahua es el estado más grande del país seguido por Coahuila y Durango y son gobernados por el PRI. El PRD, por su parte gobierna las entidades más pequeñas: el D. F. y Tlaxcala.
- Población total. El PRI gobierna a la entidad con la mayor población del país, es decir, el Estado de México y el PRD Baja California Sur, el estado con menos población.
- Número de municipios. El PRI tiene en Oaxaca al estado congrega 570 municipios por 5 de Baja California y Baja California Sur, gobernados por el PAN y el PRD, respectivamente.
- Distritos electorales federales. El Estado de México es quien cuenta con un mayor número de distritos electorales y es gobernado por el PRI, y los estados con menos distritos son Campeche, Colima y Quintana Roo gobernados también por el PRI y Baja California Sur por el PRD.

¹¹⁴ Esto en términos generales, mas no quiere decir que sean las únicas características o las más importantes. Un estudio detallado, cabe señalar, debe incluir variables económicas (participaciones federales, recursos naturales, PEA, PIB, etc.) y sociales (niveles de vida, educación, etc.)

Esta revisión general le da una mejor posición a los gobernadores del PRI sobre los del PAN y del PRD.

DESCRIPCIÓN GENERAL DE LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA

Cuadro 4. 10

ESTADO	P. P.	D. E.	SUPERFICIE ESTADO	POBLACION TOTAL	MUNICIPIOS
AGUSCALIENTES	PAN	3	5589	862720	11
B. C.	PAN	6	70113	2112140	5
B. C. S	PRD	2	73677	375494	5
CAMPECHE	PRI	2	51833	642516	11
COAHUILA	PRI	7	151571	2173775	38
COLIMA	PRI	2	5455	488028	10
CHIAPAS	PAN	12	73887	3584786	118
CHIHUAHUA	PRI	9	247087	2793537	67
D. F.	PRD	30	1499	8236960	16
DURANGO	PRI	5	119648	1431748	39
GUANAJUATO	PAN	15	30589	4406568	46
GUERRERO	PRI	10	63794	2916567	76
HIDALGO	PRI	7	20987	2112473	84
JALISCO	PAN	19	80137	5991176	124
MEXICO	PRI	36	21461	11707964	122
MICHOACAN	PRI	13	59864	3870604	113
MORELOS	PAN	4	4941	1442662	33
NAYARIT	PAN	3	27621	896702	20
NUEVO LEON	PAN	11	64555	3550114	51
OAXACA	PRI	11	95364	3228895	570
PUEBLA	PRI	15	33919	4624365	217
QUERETARO	PAN	4	11769	1250476	18
QUINTANA ROO	PRI	2	50350	703536	8
SAN LUIS POTOSI	PRI	7	62848	2200763	58
SINALOA	PRI	8	58092	2425675	18
SONORA	PRI	7	184934	2085536	72
TABASCO	PRI	6	24661	1748769	17
TAMAULIPAS	PRI	8	79829	2527328	43
TLAXCALA	PRD	3	3914	883924	60
VERACRUZ	PRI	23	72815	6737324	210
YUCATAN	PRI	5	39340	1556622	106

ZACATECAS	PRD	5	75040	1336496	57
-----------	-----	---	-------	---------	----

Fuente: La autora con base en el CD del Sistema Nacional de Información municipal que diseñó SEGOB/CEDEMUN, actualizado hasta el 25 de mayo de 2001.

Pero ahora pasemos al papel político de los gobernadores con relación a los poderes de la Federación que se da, para ser más exactos, con el Legislativo y el Ejecutivo, desde el momento que el gobernador tiene una influencia legislativa en función del número de diputados con que cuente el estado y una influencia política con el Ejecutivo porque para que las propuestas de éste sean aprobadas tiene que ponerse en contacto con el gobernador, aunque sin subordinar al Congreso de la unión pues la influencia del gobernador es mínima con relación al, por ejemplo, grupo parlamentario de su partido, ya no digamos del total del Pleno.

Revisemos entonces el papel de los gobernadores en función de su afiliación partidista.

Así tenemos que el PRI gobierna en 19 entidades pero sólo en Campeche e Hidalgo alcanzó la totalidad de los escaños disputados, seguido por Oaxaca con 91%, Guerrero con el 90% y Sinaloa con el 88%, lo cual evidencia que los gobernadores de estos estados han creado una identidad con sus gobernados y ha sido positiva la evaluación gubernamental por parte de la ciudadanía.

Aunque en cinco entidades obtuvieron menos del 50% de la votación. Tal fue el caso de Coahuila, Chihuahua, Estado de México, Michoacán y Sonora. Esto muestra inconformidad por el desempeño del PRI y es aún más ilustrativo en el caso de Chihuahua que acaban de arrebatarse al PAN de Francisco Barrio y en Michoacán, en donde tan sólo obtuvo una de 13 diputaciones. Pero en conjunto, esto puede, además, significar futuros reverses electorales.

En el caso del PAN éste gobierna en 9 entidades, de las cuales Aguascalientes y Baja California cubrieron al 100% las diputaciones en pugna, en 6 lograron votaciones superiores al 64%, siendo Nayarit la única entidad en que no obtuvo una sola diputación de 3 posibles.

El PRD gobierna 4 entidades y sus índices de votación disminuyeron, principalmente en su bastión político, el D. F. en donde alcanzaron sólo 6 de 30 escaños, por 50% en Baja California Sur, 40% en Zacatecas pero ningún lugar en Tlaxcala. Esto nos da una efectividad electoral del 27.50% que se reduce si tomamos en consideración que sus cuadros fueron escisiones del PRI y que ganaron en Baja California Sur, Tlaxcala y Zacatecas en coalición.

Al PRD no le ha ido como al PRI que mantiene una posición en el Congreso de la Unión a pesar de ser oposición o como al PAN que se consolidó en los lugares que gobierna. El PRD en ese sentido no tiene más opción que escoger una posición con alguno de estos partidos, máxime si pretende que alguno de sus gobernadores sea electo candidato presidencial por su partido; ya que las discusiones en la Cámara de Diputados se va a dar entre el Presidente de la República-PAN y los gobernadores-diputados del PRI. El no adoptar una decisión por parte del PRD lo va a excluir de la actividad legislativa del país porque sus iniciativas no van a ser aprobadas pero si rechazadas.

MAPA DE PODER DE LOS GOBERNADORES EN EL 2000 CON RELACION A LOS DIPUTADOS FEDERALES

Cuadro 4. 11

Estado	Diputados Federales	Diputados PRI	%
P R I			
Campeche	2	2	100%
Coahuila	7	3	43%
Colima	2	1	50%
Chihuahua	12	3	33%
Durango	5	3	60%
Guerrero	10	9	90%
Hidalgo	7	7	100%
Estado de México	36	11	30.55%
Michoacán	13	1	8%
Oaxaca	11	10	91%
Puebla	14	9	60%
Quintana Roo	2	1	50%
San Luis Potosí	7	4	57%
Sinaloa	8	7	88%
Sonora	7	3	43%
Tabasco	6	4	67%
Tamaulipas	8	5	63%
Veracruz	23	14	61%
Yucatán	5	3	60%
P A N			
Aguascalientes	3	3	100%
Baja California	6	6	100%
Chiapas*	12	11	92%
Guanajuato	15	14	93%
Jalisco	19	15	84%
Morelos	4	3	75%
Nayarit	3	0	0%
Nuevo León	11	7	64%
Querétaro	4	3	75%
P R D			
Baja California Sur	2	1	50%
Distrito Federal	30	6	20%
Tlaxcala	3	0	0%
Zacatecas	5	2	40%

Fuente: La autora con base a la distribución distrital electoral que maneja el IFE y con el listado de la Cámara de Diputados.

El caso del Senado no es menos interesante que el de los diputados porque los senadores al ser representantes del pacto federal en el Congreso no se subordinan al gobernador y si, en cambio, pueden confrontarse con él en la búsqueda de la candidatura del estado.

Más en este espacio nos detendremos a revisar la representación de los estados en el Senado y partiremos del caso del D. F. que sin ser estado tiene 15 senadores, aún más que Veracruz con 6 y el Estado de México con 3 senadores.

Mas sumemos a esto los senadores que por entidad tiene cada partido político y encontraremos que el PRI tiene en 15 entidades un número mayor de senadores, el PAN 10 por 2 del PRD. Y en 5 estados existe un equilibrio (igual número de senadores por parte de dos partidos).

MAPA DE PODER DE LOS SENADORES EN EL 2000 CON RELACION A LOS ESTADOS A QUE PERTENECEN										
Cuadro 4. 12										
Estado	PAN		PRI		PRD		PVEM		PCD	Total
Aguascalientes	2			1		1				4
Baja California	2			1						3
Baja California Sur				1	2					3
Campeche		1		2						3
Coahuila	2			1	1					4
Colima	2			1						3
Chiapas				2		1				3
Chihuahua	2			1						3
D. F.	1	4		3	1	1	1	4		15
Durango		1		2						3
Guanajuato	2		1	1						4
Guerrero				2	1	1	1			5
Hidalgo		1		2						3
Jalisco	2			1	1					4
Estado de México	2			1						3
Michoacán				1	2	1				4
Morelos	2			1						3
Nayarit		1		2						3

Nuevo León	2		1		1	1												5
Oaxaca				2				1										3
Puebla		1		2		1												4
Querétaro	2					1												3
Quintana Roo		1		2														3
San Luis Potosí	2					1												3
Sinaloa		1		2		1												4
Sonora	2					1	1											4
Tabasco			1	2				1										4
Tamaulipas		1	1	2														4
Tlaxcala				2				1										3
Veracruz		1		2		1			1							1		6
Yucatán		1		2		2												5
Zacatecas				2				1										3
Total	27	10	9	32	15	13	4	7	5	1	0	4	0	0	1			128
		46		60			16			5			1					128

Fuente: La autora con base a la distribución distrital electoral que maneja el IFE y con el listado de la Cámara de Senadores.

Como puede verse, los factores externos que determinan el poder del gobernador son complicados por su variedad, al igual que las relaciones de poder que establece al interior del estado con su Congreso y en la medida en que éstas sean estables van a permitir un buen desempeño gubernamental, lo contrario va a propiciar confrontaciones que van a dejar a alguno de los dos en una situación difícil.

La repartición del poder de los gobernadores en los estados arroja las siguientes mayorías absolutas: el PRI con presencia en 15 Congresos, situación a la que además se le suma una mayoría calificada en Veracruz, con lo cual es capaz de aprobar las reformas constitucionales en la mayoría de las Legislaturas, tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso del PAN cuenta con 5 Congresos, por uno del PRD.

En cuanto a las mayorías simples, tenemos que en 4 estados el PRI es el partido que cuenta con más legisladores, seguido por el PAN en 3 y el PRD en 2 Congresos.

En el caso de Baja California si bien ningún partido cuenta con mayoría absoluta, tanto el PAN como el PRI cuentan con 11 diputados cada uno.

Y a esto hay que agregarle la situación de los gobiernos divididos, “esto es, situaciones en las que el partido del gobernador no tiene siquiera el control mayoritario (es decir, la mayoría absoluta de 50%+1 de los diputados) del congreso local¹¹⁵.”

El PAN en Chiapas tiene una mayoría absoluta priista y una mayoría simple en Nayarit también con diputados del PRI.

El PRD tiene una situación de gobierno dividido en Tlaxcala con mayoría absoluta del PRI y mayoría simple priista en Zacatecas.

Los gobernadores priistas no tienen mayorías absolutas adversas a su partido, salvo en el caso del Estado de México en el que el PAN cuenta con el mayor número de Legisladores.

Como puede observarse, la situación política fortalece a los gobernadores del PRI, y aún más si tomamos en consideración que éste partido es capaz de reformar por sí mismo la Constitución local de Veracruz, en donde cuenta con mayoría calificada y, además en Campeche, Chiapas, Guerrero y Michoacán, en donde tan sólo es necesario una mayoría de 50%+1.

¹¹⁵ Alonso Lujambio. El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana, pág. 67.

El PRI entonces goza de un amplio margen de acción sobre los otros partidos, y al menos en Veracruz, Campeche, Guerrero y Michoacán no necesita establecer coaliciones y negociaciones para realizar alguna actividad legislativa, y por ende, la acción del gobernador no es obstaculizada.

MAPA DE PODER DE LOS GOBERNADORES EN LA LVIII LEGISLATURA CON RELACION A LOS CONGRESOS LOCALES

Cuadro 4. 13

ESTADO		#	INTEGRACIÓN							Total
			PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	OTROS		
Aguascalientes	PAN	LVII	16	10	1					27
Baja California	PAN	XVI	11	11	3					25
Baja California Sur	PRD	IX	4	5	10	2				21
Campeche	PRI	LVI	11	20	3				1	35
Coahuila	PRI	LV	5	19	2	1	1		4	32
Colima	PRI	LVI	8	14	2	1				35
Chiapas	PAN	LX	5	26	6	2			1	40
Chihuahua	PRI	LIX	12	18	3					33
D. F.	PRD	V	17	16	19	8			5	66
Durango	PRI	LXI	5	14	2	4				25
Guanajuato	PAN	LVII	23	9	2			1	1	36
Guerrero	PRI	LVI	1	30	14				1	46
Hidalgo	PRI	LVII	7	18					4 *	29
Jalisco	PAN	LV	21	16	2		1			40
Estado de México	PRI	LIV	29	26	16	1	2		1	75
Michoacán	PRI	LXVIII	4	18	7	1				30
Morelos	PRI	XLVII	15	12	3*					30
Nayarit	PAN	XXVI	6	11	9	3	1			30
Nuevo León	PAN	LXVIII	22	17	1*	2				42
Oaxaca	PRI	LVII	4	25	13					42
Puebla	PRI	LIV	7	26	4	1	1			39
Querétaro	PAN	LII	12	8	2			1	2	25
Quintana Roo	PRI	IX	2	15	7	1				25
San Luis Potosí	PRI	LV	10	14	2	1				27
Sinaloa	PRI	LVI	11	24	5					40
Sonora	PRI	LV	13	16	4					33
Tabasco	PRI	LVI	2	16	1	1				31
Tamaulipas	PRI	LVII	6	20	6					32
Tlaxcala	PRD	LVI	3	17	7	3	2			32
Veracruz	PRI	LVIII	9	27	7	1	1			45
Yucatán	PRI	LVI	8	15	2					25

Zacatecas	PRD	LVI	6	12	10	2			30
-----------	-----	-----	---	----	----	---	--	--	----

*Coalición

Notas: Las filas sombreadas corresponden a los Congresos locales en los que se presentó una mayoría absoluta.

Las letras en negritas corresponden a las Legislaturas cuyo periodo fue de 1997 a 2000.

Fuente: La autora con base en los resultados que aparecen en las páginas de Internet de los institutos Electorales de los estados.

Pero ahora veamos otras vertientes del papel que desempeñan las Legislaturas estatales. Primero, a partir de las iniciativas que envían al Congreso de la Unión y en segundo lugar, en el papel fundamental que juegan para la aprobación de las reformas a la Constitución.

En este primer año de actividades de la LVIII Legislatura tan sólo 4 estados y el D. F. han enviado alguna iniciativa. Un índice muy bajo si tomamos en consideración que la República Mexicana está integrada por 31 estados y el D. F.

De los 5, Baja California es quien ha enviado más iniciativas (7) mientras que Jalisco y Nuevo León han enviado una cada uno. Aunque los niveles de aprobación óptimos corresponden a la Asamblea Legislativa del D. F. que de 2 iniciativas presentadas obtuvo un 100% de aprobación y a Durango, que de tres logró que “pasara” una iniciativa. En lo que se refiere a las modificaciones propuestas en los Congresos locales a la Constitución, Chihuahua es el estado que propuso 3 cambios a la Carta Magna seguido por Baja California con 2.

De nueva cuenta, en una revisión comparada, vemos que los niveles de aprobación en la Cámara de diputados son bajos cuando de iniciativas presentadas por las Legislaturas locales se trata. En la LVII Legislatura se dio la misma

situación con un índice de aprobación del 15.15% por un 15% en lo que va en este primer año de la LVIII Legislatura.

INICIATIVAS PRESENTADAS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES DURANTE LA LVIII LEGISLATURA					
Cuadro 4.14					
Entidad	Aprobadas	En comisiones	Total	Reformas constitucionales	Aprobadas
B. C.		5	7	2	
Chihuahua		3	6	3	
ALDF	2		2		
Durango	1	1	3	1	
Jalisco		1	1		
N. L.			1	1	
Total	3	10	20	7	

Fuente: La autora con datos de <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>

Para explicar los términos de aprobación de alguna reforma constitucional en los Congresos locales revisaremos la votación sobre el dictamen de Ley de Derechos y Cultura Indígena, que hasta el 12 de julio de 2001 había sido aprobada con el apoyo de 17 estados. De ellos 11 gobernados por el PRI, 5 por el PAN y uno por el PRD.

La composición partidista de los Congresos locales fue la siguiente: el PRI contó con mayoría en 13 estados (los suyos, además de Nayarit y Tlaxcala) y 4 del PAN, lo cual quiere decir que las reformas a la Ley de Derechos y Cultura Indígena se decidieron entre el PAN y el PRI, principalmente por este último.

Aunque los estados que concentran la mayor población indígena se han opuesto a su aprobación como es el caso de Chiapas y Oaxaca, con 1 millón 375 mil 976 de población indígena y 1 millón 938 mil 867, respectivamente.

VOTACION DE LOS CONGRESOS ESTATALES SOBRE EL DICTAMEN DE LEY DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA

Se incluye la cantidad de población indígena en los estados en el sentido de la votación correspondiente

Cuadro 4. 15

Estados	Aprobó	Rechazó	Pendiente	Fecha
Aguascalientes	939			30 mayo
Baja California Sur		4 107		14 junio
Baja California			22 912	
Campeche	165 581			31 mayo
Chihuahua			67 930	
Chiapas		1 375 976		28 junio
Colima	2 224			29 mayo
Coahuila	5 495			12 junio
Durango	31 416			6 junio
Guanajuato	18 978			31 mayo
Guerrero		584 001		28 junio
Hidalgo		607 042		28 junio
Jalisco	37 470			21 junio
Estado de México		310 785		6 julio
Michoacán	108 545			
Morelos*			25 133	22 junio
Nayarit	32 503			
Nuevo León	7 437			1 junio
Oaxaca		1 938 867		6 junio
Puebla	998 697			29 mayo
Querétaro	67 768			29 mayo
Quintana Roo	220 520			7 junio
San Luis Potosí		336 206		28 junio
Sinaloa		104 095		21 junio
Sonora	265 960			28 junio
Tabasco	51 364			9 julio
Tamaulipas			10 061	
Tlaxcala	34 632			
Veracruz	1 427 832			24 mayo
Yucatán			545 902	
Zacatecas		1 317		6 junio
Total de población	3 336 343	5 262 396	839 217	9 437 956
Total votación	15	9	7	

*En Morelos la votación no tiene validez debido a que una decisión de la SCJN indica que cualquier ley deberá estar respaldada por las dos terceras partes del Congreso, y el rechazo fue por mayoría simple. Está en espera de la resolución.

**El Distrito Federal no votará las reformas.

***Los estados que concentran la mayor población indígena se han opuesto a su aprobación.

Fuente: *El Financiero* del jueves 12 de julio de 2001; *Milenio Diario* del viernes 13 de julio de 2001.

4.4 Lobbying¹¹⁶

En 1988 el PRI negoció las reformas constitucionales con el PAN, pero en 1997 el PRI perdió la mayoría absoluta (50+1), lo cual lo obligó a consensar sus propuestas con la oposición, que en ese entonces ya no sólo se reducía al PAN. Todo esto en la Cámara de Diputados.

La relación entre Poderes, a partir de 1985, también cambia. La dicotomía poder-poder quedó atrás para compartir su espacio con la dualidad poder-sociedad, es decir, el poder ya no se comunica consigo mismo, la sociedad exige un espacio de discusión con el poder político.

Y como mediador entre esas dicotomías aparece el lobbying.

Un “nuevo” mecanismo en la relación con el Congreso de la Unión es el cabildeo. Esto a raíz de la pérdida de la hegemonía del Ejecutivo sobre el Legislativo: la toma de decisiones pierde su referente (el Ejecutivo). De ahí que las propuestas busquen consensos.



¹¹⁶ Quiero agradecer la ayuda del Lic. Sergio Jesús González Muñoz, para la elaboración de esta Tesis. Sin las cátedras que impartió en el curso de Parlamento y Negociación Política en el ICADEP y el Primer Seminario de Actores Políticos en la FCP y S; y el material, que tan amablemente me facilitó, esta Tesis estaría incompleta.

El lobbying o cabildeo, puede definirse de la siguiente manera:

- “CABILDEO [...] desarrollo de aquellas acciones y/ o estrategias que buscan incidir en las políticas y niveles de discusión”¹¹⁷.
- “El cabildeo es la capacidad para alcanzar un cambio específico en un programa o proyecto gubernamental, también es la capacidad de influir en un actor con poder de decisión. [...] El cabildeo implica poder participar de manera directa en el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de los programas gubernamentales o en el impulso de leyes o reglamentos”¹¹⁸.”
- Lobbying es el proceso planificado de comunicación de contenido predominantemente informativo, en el marco de la política de relaciones públicas, de la empresa u organización con los poderes públicos, ejercido directamente por ésta, o a través de un tercero mediante contraprestación, que tiene como función intervenir sobre una decisión pública (norma o acto jurídico, en proyecto o en aplicación) o promover una nueva, transmitiendo una imagen positiva basada en la credibilidad de los argumentos defendidos que genere un entorno normativo y social favorable, y con la finalidad de orientarla en el sentido deseable y favorable a los intereses representados”¹¹⁹.

A partir de estas y para efectos de esta Tesis, consideramos que el estudio, aunque breve, del mediador es importante porque A) Incide, B) Provee de Información y C) Propicia la negociación en el Congreso de la Unión.

¹¹⁷ www.oxcamex.org.ni/documentos.que_es_cabildeo.htm

¹¹⁸ www.laneta.apc.org/mcd/publicaciones/cabildeo/quees.htm

¹¹⁹ Jordi Xifra. **Lobbying: cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones Públicas**, págs. 24 y 25.

A) INCIDENCIA. La primera característica del lobby es que busca influir en las políticas adoptadas por el gobierno para cambiar o modificarlas, según los intereses que represente el cabildero.

En el caso del Poder Legislativo, se busca incidir en la formulación de leyes, principalmente. Y a los actores que tienen este tipo de objetivos se les puede clasificar según su naturaleza. Así, el Legislativo es presionado desde el poder por el poder político y desde el poder por el ámbito social.

El siguiente cuadro muestra a los principales actores que buscan incidir en las decisiones que adopta el Congreso siendo los más importantes, por motivos de la Tesis, el Ejecutivo y los Congresos locales porque, además, la Constitución legitima sus intereses.

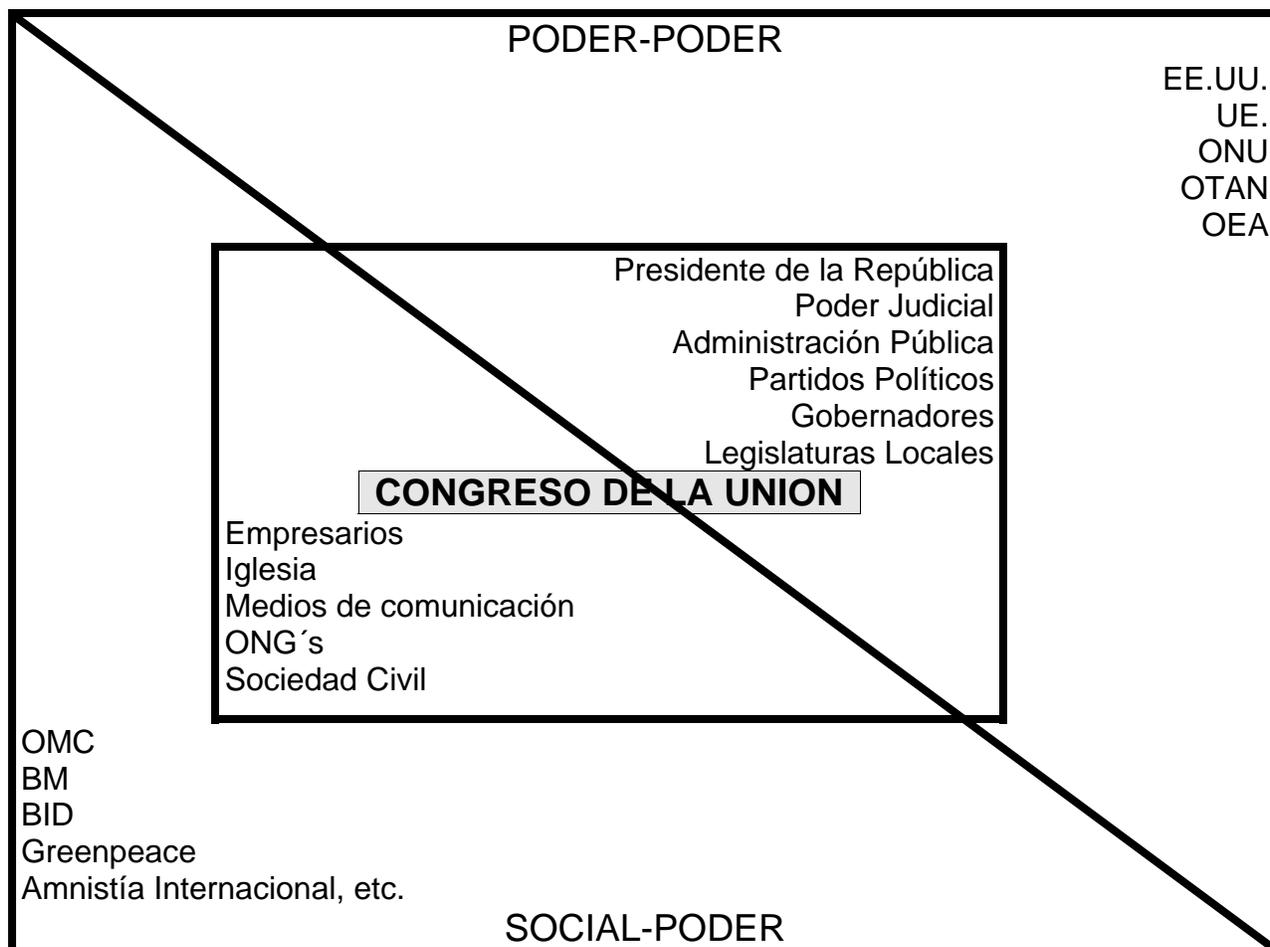
Más otros actores de importancia lo son los empresarios y la sociedad civil. Los primeros porque son quienes invierten y presionan a los gobiernos para que adopten medidas que les sean favorables, a pesar de que sus intereses sean particulares y no nacionales.

El caso de la sociedad civil es aún más complejo, ya que en nombre de ella se presiona a los representantes de la voluntad popular. El presidente, por ejemplo, como su homólogo en EE.UU. la ha utilizado a través del marketing político, sobre todo de la T. V. y radio, para confrontarla con los legisladores. Un caso que se presenta anualmente es el que tiene que ver con la aprobación del Presupuesto de egresos de la Federación.

También hay que agregar que la sociedad cuando se organiza es capaz de revertir o modificar las decisiones del Congreso que le son desfavorables.

MAPA DE PODER QUE UBICA A LOS ACTORES QUE INFLUYEN EN LA TOMA DE DECISIONES DEL CONGRESO DE LA UNION

Cuadro 4. 16



Fuente: La autora.

B) **INFORMACIÓN.** La segunda característica importante del papel desempeñado por el lobbying es el que se refiere al uso de la información necesaria para que los intereses representados tengan validez frente a los decisores.

Y ello es importante para los legisladores porque ante la variedad de temas de los que se ocupan durante su periodo de trabajo, es imposible que dominen todos los tópicos.

C) NEGOCIACION. El último tópico se refiere a la posibilidad de que se cumpla lo que Schmitt consideraba uno de los rasgos más importantes de los parlamentos: la discusión que conlleva a la negociación de la postura de cada una de las partes que convergen en el Congreso.

Con la diferencia, de que las negociaciones que se establezcan tienen que tener una visión de ceder ganando. Antes el negociador se consideraba exitoso si se aceptaba por completo su propuesta, eliminando al otro. Esta es una relación suma cero que tiene que ver con la guerra y no con las leyes.

La ventaja que tiene el lobby es que acerca a los contrarios cediendo una parte de su postura para que exista la posibilidad de futuros acuerdos. Máxime en el Congreso, en donde una ley requiere el apoyo de un grupo en menor o mayor medida según el caso, pero que no se agota en ese momento, sino que continúa.

Mas no todo el panorama del lobby es certero. Sin una reglamentación en el país se corre el riesgo de que sea utilizado de manera indiscriminada hasta llegar a la corrupción de los legisladores; también como el lobby es una práctica que se establece a través de un contrato monetario, que éste sea monopolizado por los grupos con capacidad económica sin representar un vínculo entre el grueso de la población.

4.6 Reelección

La intención en este apartado no es definir si es válida o no la reelección en el país. La intención es analizar las posibilidades que presenta este mecanismo para consolidar el equilibrio de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo.

En ese sentido, la reelección se presenta como la posibilidad de profesionalizar la labor legislativa porque el diputado o senador ya no le deberían el cargo al partido o, en su caso, al Presidente de la República, sino al elector. Por ende, la principal preocupación del representante popular sería responder por los intereses de sus representados.

Aunque es preciso señalar que la posibilidad de la reelección genera incertidumbre en la mayoría de los mexicanos por la historia nacional.

Casos como el de Antonio López de Santa Ana y el de Porfirio Díaz son los que crearon un espíritu anti-reeleccionista. Y lo que se pretendió evitar al impedir la reelección en el orden de gobierno fue la personalización del poder, que para el país ha significado pérdida de territorio y de miles de vidas en una Revolución.

Entonces, para impedir la reelección del Ejecutivo, se impidió la reelección legislativa.

Cuando se habla de profesionalización del legislador, lo único que proponemos es que éste conozca su oficio, algo que se complica si tomamos en consideración que el periodo de un diputado dura tres años, pero en lo que aprende su oficio pierde un año, el segundo lo dedica a la Cámara, y en el tercero se preocupa por su futuro. Todo esto dentro de un esquema positivo, pues hay legisladores que por su formación intelectual y política tienen periodos de actividad legislativa aún menores.

Mas la pregunta que surge es cómo instrumentar la reelección en México, quien debe proponerlo.

Puede aventurarse que la propuesta puede fortalecerse desde el Ejecutivo y no desde el Legislativo. Si bien es cierto que este mecanismo fortalecería a los legisladores, también es válida la afirmación de que un Presidente puede apoyar esta postura esperando que alguna reforma de ley crucial en su mandato sea aprobada.

El periodo presidencial dura seis años, así que los costos políticos, Jurídicos, sociales y económicos pueden plantearse no al gobierno que propone sino al gobernante que recibe a un legislativo propuesto.

Se ha dicho que una de las razones que han impedido la reelección legislativa es eso posibilitaría aceptar la reelección presidencial. Eso depende del Congreso y del papel que él decida adoptar, no de un Ejecutivo. ¿La sociedad permitiría el regreso de los caudillos?

CONCLUSIONES

De los tres órganos de poder que existen en México, sólo dos son emanados de la voluntad popular: el ejecutivo y el legislativo. El primero compuesto por una persona; el otro por 628 legisladores.

En México, se celebran elecciones para elegir, en el ámbito local, presidentes municipales, diputados locales y gobernadores. En el ámbito nacional se elige al Presidente de la República y a los integrantes del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

Y todos ellos, por emanar de la voluntad popular, tienen como objetivo el garantizar la *res pública*. Unos gobernando, otros legislando. Actividades, ambas, complementarias. Y entre ellas está el poder judicial o, en otras palabras, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en donde están establecidas las garantías individuales que son aseguradas por *el Supremo Poder de la Federación que se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial*.

Y esta tesis estudió las relaciones que existen entre el ejecutivo y el legislativo para evidenciar el paulatino fortalecimiento de los dos poderes; ya que si bien el ejercicio del poder fue preponderante por parte del Presidente en términos legales desde el término de la Revolución Mexicana, el fortalecimiento del legislativo también lo es del ejecutivo porque la legitimidad es la variable que ostentan ambos poderes.

Un gobierno estable no lo es en términos de fuerza o por las leyes, sino por la convergencia de la legalidad con la legitimidad. Y esto último se logra con leyes

justas que se aplican porque son reconocidas por todos los que integran una nación, como la mexicana.

Y con esto no pretendo subestimar el papel del poder judicial, pero hay que tener en cuenta, por ejemplo, que este estuvo determinado por el ejecutivo hasta las reformas de 1996 y que la constante es que las leyes las elaboren los vencedores.

La experiencia histórica demostraba que un Presidente débil frente a un Congreso fuerte impedía el gobierno; o bien, que un caudillo ante un Congreso débil era un abuso de poder. Los constitucionalistas de 1917 concluyeron que el país requería, después de tan prolongada guerra interna, un ejecutivo fuerte que aglutinara al país.

Y siguiendo con esta argumentación histórica observamos que el tiempo del presidencialismo mexicano “omnipotente y omnipresente” ya pasó, pues la constante en esa época era la discusión de lo público entre la clase política imperante: monárquicos contra republicanos, liberales contra conservadores, porfiristas contra maderistas, cristeros contra laicos (en el poder), etc. Con la ausencia de la sociedad.

Esta falta del pueblo motivó que los asuntos públicos fueran tan sólo responsabilidad y, en algunos casos, propiedad de los menos. Situación originada, sobre todo, por ignorancia. Y por ello hay que entender los mínimos índices de escolaridad hasta la falta de medios que permitieran la comunicación.

El tiempo de ese presidencialismo con facultades “meta constitucionales” ha dado paso a una real división de poderes en el país por la participación de la

sociedad en las urnas, por la aparición de los medios masivos de comunicación y por el crecimiento de la población.

En Estados Unidos de América el fortalecimiento del Congreso se dio por las facultades que poco a poco fueron ganando los legisladores por el involucramiento de la sociedad con los asuntos del gobierno y por la profesionalización de quienes ocupaban una curul.

Estos dos factores permitieron, entre otras cosas, que el Congreso limitara el poder del Presidente por la facultad que tiene el primero de aprobar el presupuesto de egresos. Así, el malestar social causado por los sucesos en Vietnam permitió al Congreso intervenir en una actividad económica que es fundamental para ese país: la guerra.

Ello sólo fue posible por la responsabilidad que asumieron los legisladores de su cargo: la reelección y los equipos de asesores con que cuenta cada legislador.

Si bien México no es un país bélico ni existe la reelección de sus miembros, la participación ciudadana permitió el equilibrio entre poderes. Aunque es válido argumentar que tal participación no se manifestó conscientemente sino por los estragos de las sucesivas crisis económicas que vivió el país a partir de la década de los ochentas, eso no explica el fenómeno político.

En 1988, la población le retiró parte de su votación al Revolucionario Institucional porque no estaba cumpliendo con sus compromisos como partido en el gobierno, pero en 1991 los índices no bajaron sino que aumentaron. Todo ello por las expectativas generadas por Carlos Salinas de Gortari.

En 1994, el temor prevaleció en los votantes. Los sucesos de Chiapas, los asesinatos de Luis Donald Colosio Murrieta, del cardenal Posadas y de Francisco Ruiz Massieu permearon el ánimo popular y la votación fue nuevamente favorable al PRI.

Empero, en 1997 la sociedad le restó votos al PRI que ocasionaron que perdiera la mayoría simple en la Cámara de Diputados. Hasta antes de este año podemos hablar de un desinterés de la ciudadanía por la política, después de esta fecha ya no. Y tan es así, que esta situación se reflejó en la composición del Congreso y en la alternancia en el ejecutivo.

Las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos permitieron que la pluralidad política se manifestara en la organización y funcionamiento del legislativo.

La Ley Orgánica de 1979 favoreció el predominio de un partido tanto en la Presidencia como en el Congreso, lo cual no es otra cosa que un acto legal pero no siempre legítimo.

Se puede mencionar, verbigracia, la duración de la presidencia de la Mesa Directiva tanto del Senado como entre los diputados, que por ser tan sólo de un mes no permitía el trabajo legislativo, al contrario, lo obstaculizaba por una razón: los legisladores estaban en constante cabildeo para ocupar ese puesto. Motivo que no permitía la continuidad del trabajo legislativo ni lo fortalecía ante el ejecutivo.

Además, la pluralidad política obligó a una representación proporcional en el Congreso, tanto en la Mesa Directiva como en las comisiones. La Ley Orgánica de 1999 reglamentó la participación de la oposición. Esto permitió que la LVIII

Legislatura funcionara. La Constitución, a través de la Ley Orgánica, aseguró que el legislativo y el ejecutivo laboren sin importar qué partido esté en el poder y cuales en la oposición.

Las reformas políticas que en un momento fueron acciones legitimadoras, por parte del ejecutivo, terminaron por escapar a sus impulsores. Luis Echeverría y José López Portillo trataron de institucionalizar a la disidencia social.

Lo ocurrido a los médicos, ferrocarrileros, estudiantes, campesinos, por citar algunos, en la década de los sesentas profundizó el malestar social. Echeverría incorporó a algunos jóvenes a su gobierno y López Portillo le dio personalidad jurídica a las organizaciones clandestinas, fueran guerrillas o partidos políticos. Ninguno de los dos solucionó el malestar social, aunque, es preciso anotar, abrieron los espacios de poder, sobre todo en el Congreso al disminuir los niveles de votación requeridos para que un partido político conservara su registro y crear los diputados por partido con un sistema mixto de elección (la mayoría relativa y la representación proporcional).

Las reformas políticas con Carlos Salinas no fueron otra cosa que un intento por legitimar a un gobierno. Y estas fueron acompañadas por el uso de la violencia sobre unos cuantos personajes públicos (la Quina, por ejemplo) y por la legitimación del Presidente a través de acuerdos con las distintas iglesias y con Acción Nacional.

En 1996, las reformas con Ernesto Zedillo consolidaron la pluralidad democrática. Pero es preciso señalar que estas fueron resultado de un proceso iniciado en los sesentas y no propiciadas por este Presidente.

A la presión social interna se le sumó la presión internacional y el activismo de los medios de comunicación, principalmente televisión, radio y prensa escrita – en ese orden-.

Y si de procesos se trata, los controles constitucionales legislativos sobre el ejecutivo también se fortalecieron paulatinamente.

El acceso de la oposición al Congreso favoreció una actitud más responsable de los legisladores. Tal es el caso de la discusión del Presupuesto de Ingresos y el de Egresos de la Federación, que cada año contó con votaciones altas a pesar de la pluralidad política, ya que los legisladores ajenos al PRI tenían la presidencia de la comisión encargada de discutir el proyecto presupuestal.

Otros casos que se pueden mencionar son las réplicas durante los informes presidenciales. En otros tiempos, este era un acto que enaltecía al Presidente, después de las intervenciones de Porfirio Muñoz Ledo y de Ricardo García Cervantes durante la LVII Legislatura o la de Beatriz Paredes Rangel en la LVIII Legislatura, se puede afirmar que el mensaje que se pronuncia al finalizar la lectura sobre el estado que guarda la administración pública es un acto que dignifica a los poderes porque los sitúa en su espacio de competencia.

Así se puede citar cada control, algunos con mayor o menor fuerza ante el ejecutivo, pero no es necesario porque esto es algo inacabado: es un proceso que no se detiene. Y que no va a ser detenido.

Las de las leyes de la física mencionan que un objeto se pone en movimiento cuando recibe un impulso y que no puede detenerse a sí mismo más que por otra fuerza ajena; sin embargo, a pesar de que esto suceda el objeto no será el

mismo pues no estará en el mismo lugar, ni igual tiempo y su composición será otra.

En el caso de la realidad política mexicana sucede lo mismo: la competencia electoral y política no se detendrá. La irrupción de nuevos actores políticos y sociales van a impedir que esto suceda.

Como ahora ningún partido tiene asegurada su permanencia en las preferencias de los votantes, variarán los ocupantes de la presidencia y la composición del Congreso.

Antes, el monopolio de los poderes aseguraba la disciplina partidista. Ahora, un gobernador puede actuar porque ya no hay un sólo acceso al poder. La sumisión al centro se diluye y da paso a un federalismo. Y esta acción explora todas las rutas políticas al estar en contacto con los tres poderes de la federación.

En el caso de los legisladores sucede algo parecido. El ascenso político ya no depende de una sola persona. Y en el caso de los Congresos locales como en el Congreso de la Unión también se dan situaciones de gobierno dividido, en donde un partido controla un poder pero no el otro, lo cual favorece la acción política del legislador según su pertenencia al partido gobernante o no.

Esto va a incidir en el comportamiento de las comisiones del Congreso que son el trabajo detrás del Pleno y, por ende, el lugar en donde se discute una iniciativa y es, en su caso, aprobada.

Y estos tres actores, gobernadores, legisladores y comisiones son los que van a impulsar el equilibrio de poderes a través del lobbying, cuyo objetivo es lograr incidir en la formulación y desarrollo de las políticas públicas.

En esta relación uno de los logros del lobbying es que fomenta la argumentación y análisis de los asuntos públicos, pues para que impere una visión o esté presente es necesario que se establezca una negociación entre las partes involucradas a condición de que cada postura este sustentada. La demagogia no tiene cabida cuando se está informado.

Además del lobbying, otro mecanismo político es la reelección que si bien no esta contemplada en la Constitución es necesario tomar en cuenta y todo ello porque favorece la profesionalización legislativa con lo que se fortalece a este poder. Mas la reelección debe ser considerada si el marco jurídico que la regulariza es sólido. No cumplir con esta exigencia sería actuar en detrimento de la nación, ya que respondería únicamente a presiones políticas de algunos individuos que pretender ocupar cotos de poder, en lugar de servir a la ciudadanía.

En este sentido, lo público se convertiría en una extensión de lo privado, al prevalecer los intereses de unos pocos sobre los de la colectividad.

Sé que la Ciencia Política se ocupa del ser y no del deber ser, pero la reelección no existe en nuestro país y tal propuesta parte de la experiencia histórica y teórica que está a nuestro alcance.

Y he dejado intencionalmente a un actor porque es éste quien ha permitido este equilibrio entre poderes y puede profundizarlo: la sociedad y no me refiero a la sociedad civil, ya que esta comprende únicamente a la sociedad organizada, hablo de la SOCIEDAD MEXICANA, con mayúsculas. Ese conjunto de individuos asociados con la masa que comprenden a la totalidad de los que integramos el país.

Esta sociedad incluye a la política y a la no- política. En un principio esta sociedad representada por empresarios, ONG´s, la iglesia y los medios de comunicación pareció presionar al poder con resultados positivos y muchos lo han reconocido, aunque han incurrido en una omisión: la sociedad es más que eso, en una elección son los millones de votantes y a diario son los ciudadanos que resienten las acciones de los que gobiernan.

El poder implica responsabilidad al momento de ejercerlo y un continuo aprendizaje sobre el alcance de sus consecuencias. El ejecutivo y el legislativo como producto del sufragio popular son también producto de la conciencia popular.

El reto del Congreso de la Unión es contribuir en el ejercicio de gobierno mediante la creación de leyes que permitan y fomenten el desarrollo de México, lo cual requiere de un compromiso formal de sus integrantes con la investidura que eligieron, debido a que el cargo público no es una imposición, es una responsabilidad que se asume voluntariamente.

BIBLIOGRAFIA

Blechman, Barry M. **Política y Seguridad Nacional**, México, Ediciones Gernika, 1996.

Berlín Valenzuela. **Derecho parlamentario**, México, FCE, 1993.

Bobbio, Norberto. **Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política**, Madrid, Taurus, 1996.

Brage Camazano, Joaquín. **La acción de inconstitucionalidad**, México, IJ-UNAM, 1998.

Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coords.). **Elementos de técnica legislativa**, México, IJ-UNAM, 2000.

Carpizo, Jorge. **El presidencialismo mexicano**, México, Siglo XXI editores, 1996.

Chávez Presa, Jorge A. **Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público**, México, FCE, 2000.

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Sista S. A. de C. V. Noviembre de 2000.

De Cabo Martín, Carlos. **Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del estado social**, México, IJ-UNAM, 1997.

Fernández de Castro, Rafael y Robert A. Pastor (coords.). **El actor controvertido. El Congreso de Estados Unidos y América del Norte**, México, ITAM/ Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, 2001.

Gutiérrez, Jerónimo, alonso Lujambio y Diego Valadés. **El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada**, México, IJ-UNAM, 2001.

Hernández Avendaño, Juan Luis. **La insurrección de la conciencia ciudadana**, México, UIA, 1998.

Hernández Chávez, Alicia (con la colaboración de María luna Argudín). **La nueva relación entre Legislativo y Ejecutivo. La política económica de 1982-1997**, México, Colegio de México/ Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados/ IPN/ FCE, 1998.

Hirsch, Joachim. **Globalización, capital y Estado**, México, UAM-Xochimilco, 1996.

Huerta Ochoa, Carla. **Nuevos mecanismos constitucionales para el control del poder político**, México, IJ-UNAM, 1998.

Gámiz Parral, Máximo N. **Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas**, México, IJ-UNAM, 2000.

Giddens, Anthony. **Mas allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales**, Madrid, Ediciones Cátedra, 2000.

Lujambio, Alonso. **Federalismo y Congreso en el cambio político de México**, México, IJ-UNAM, 1996.

_____. **El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana**, México, Editorial Océano, 2000.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados, 2000.

Medina Peña, Luis. **Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994**, México, FCE, 1995.

Mora-Donatto, Cecilia Judith. **Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político**, México, Cámara de Diputados. LVII Legislatura/ IJ-UNAM, 1998.

_____. **Temas selectos de derecho parlamentario**, Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial/ Universidad Anáhuac del Sur, 2001.

Oliva Posada, Javier. “Control parlamentario” en Baca Olamendi, Laura, et. Al. **Léxico de la política**, México, FCE; 2000.

Paoli Bolio, José Francisco (coord.). **La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura, México**, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000.

Pasquino, Gianfranco. **La oposición**, España, Alianza editorial, 1998.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía. **El Congreso de la Unión. Integración y regulación**, México, IJ-UNAM, 1997.

_____. **El control del gobierno: función del “poder legislativo”**, México, INAP, 1996.

Pérez, Germán y Antonia Martínez (comps.). **La Cámara de diputados en México**, México, FLACSO/ Cámara de Diputados, LVII Legislatura/ Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Piñeiro, Armando Alonso. **El quinto poder: teoría y práctica del lobbying**, Buenos Aires, Macchi, 2000.

Ramos Torres, Daniel. **Gobierno y oposición democrática**, México, CNCP y AP, 1999.

Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados, 2000.

Rossell, Mauricio. **Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional**, México, Cámara de diputados. LVII Legislatura/ Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Sartori, Giovanni. **Ingeniería Constitucional comparada**, México, FCE, 1996.

Schmitt, Carl. **Sobre el parlamentarismo**, Madrid, Tecnos, 1990.

Tena Ramírez, Felipe. **Derecho constitucional mexicano**, México, Porrúa, 1986.

Toinet, Marie-France. **El sistema político de los Estados Unidos**, México, FCE, 1994.

Tourine, Alain. **¿Cómo salir del liberalismo?**, Barcelona, Piados, 1999.

Ugalde, Luis Carlos. **Vigilando al Ejecutivo. El papel de Congreso en la supervisión del gasto público 1970- 1999**, México, Cámara de Diputados. LVII Legislatura/ Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Valadés , Diego. **El control del poder**, México, IIJ-UNAM, 1998.

Vázquez Alfaro, José Luis. **El control de la administración pública en México**, México, IIJ-UNAM, 1996.

Varios. **Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos**, México, IIJ- UNAM, 1993.

Xifra, Jordi. **Lobbying. Cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas**, Barcelona, Gestión 2000, 2000.

HEMEROGRAFIA

Casar, Ma. Amparo. **La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. Coaliciones y cohesión partidaria**, México, Cuadernos de trabajo #113, División de Estudios Políticos-CIDE, 2000.

_____. **Las elecciones del 2 de julio y la LVIII Legislatura**, México, Cuadernos de trabajo #134, División de Estudios Políticos-CIDE, 2000.

Crónica Parlamentaria #15, 1° julio/28 de agosto 2000, cámara de Diputados LVII Legislatura.

Crónica Parlamentaria #12, 1° enero/29 de febrero 2000, cámara de Diputados LVII Legislatura.

Rodríguez Lozano, Amador. **La reforma al Poder Legislativo en México**, México, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica #32, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica/ IIJ-UNAM/ Corte de constitucionalidad república de Guatemala, 1998.

De Remes, Alain. **La nueva geografía electoral mexicana y el voto dividido en los estados durante la elección presidencial del 2 de julio del 2000**, México, Cuadernos de trabajo #138, División de Estudios Políticos-CIDE, 2001.

Diario de los debates del Senado de la República # 6, 21 de mayo de 1979.

Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados, año III, #30, 14 de julio de 1994

González, María del Refugio y José Antonio Caballero Juárez. **Notas para el estudio del proceso de formación del Estado de Derecho en México. Los modelos de Estado de la Constitución de 1917**, México, Documento de trabajo #10, IIJ-UNAM, Febrero de 2001.

Kuschick Ramos, Murilo. **Idea y actualidad del concepto de Opinión Pública**, México, reporte de Investigación serie III #485, UAM-A, Enero 2001.

Nacif, Benito. **El Congreso mexicano en transición: cambios y continuidades**, México, Cuadernos de trabajo #101, División de Estudios Políticos-CIDE, 1999.

_____. **La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría**, México, Cuadernos de trabajo #116, División de Estudios Políticos-CIDE, 2000.

Sirvent, Carlos. **Reformas electorales y representación política**, México, Cuadernos de trabajo #103, FCP y S-UNAM, s/f.