

**Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

Centro de Estudios Sociológicos

**Leyes e intereses partidarios en el Senado de la República
El Trabajo de la LVIII Legislatura**

**Tesina que presenta
Aída Román Gómez
Para obtener el título de
Licenciada en Sociología**



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.

Índice

	Página
Introducción.....	1
¿Qué hacen los senadores de la República?.....	3
De las funciones y facultades.....	7
Capítulo I.....	9
1.1. Instituciones y actores del Senado.....	9
1.2. ¿Quiénes deciden en el Senado?.....	10
1.3. ¿Qué quieren los partidos políticos en el Senado?.....	14
Capítulo 2.....	22
2.1. El trabajo de los grupos parlamentarios.....	22
2.2. Iniciativas de política interior.....	23
2.3. Iniciativas de política social.....	38
2.4. Iniciativas de política económica.....	52
2.5. Iniciativas de política exterior.....	58
2.6. Propuestas con punto de acuerdo.....	59
Capítulo 3.....	62

Conclusiones.....	62
Bibliografía.....	67

Introducción

Se pueden esgrimir diversos argumentos para justificar la elaboración de un recuento, de una suerte de monografía, del Senado de la República, sin embargo, hay tres que asumo para sustentar este trabajo. La primera es la necesidad de rescatar la experiencia personal que he tenido al ser colaboradora de una senadora en los tres años que aquí se reseñan. La segunda es la relevancia que ha adquirido esta institución al menos desde 1997, año en el que esta Cámara dejó de estar controlada por el partido del Presidente en turno¹. La tercera, pero quizá la más importante, es que el trabajo del Senado es menos conocido por el ciudadanía², posiblemente debido a que esta Cámara representa el pacto federal y no directamente al pueblo, como lo hace la Cámara de Diputados.

He considerado que la clasificación y contabilización de las iniciativas presentadas y aprobadas por los senadores en una legislatura determinada son una herramienta para conocer el trabajo que los partidos políticos realizan a través de una función pública: la de legislar. Señalar los temas de interés a los que cada partido dedica sus esfuerzos permite tener un monitor de lo que los legisladores creen necesario hacer para la vida pública.

A esta tarea se han añadido observaciones sobre el comportamiento de los grupos parlamentarios y, en particular, sobre algunos senadores al momento de legislar, lo cual nos permite adquirir un conocimiento adicional sobre los intereses individuales de los senadores, que expresan a través de sus interacciones cotidianas, es decir, en el intercambio de ideas y posiciones que realizan en el ejercicio de la responsabilidad legislativa.

Históricamente, el Senado de la República ha tenido la función, al menos en la norma, de ser una institución que signifique un peso y contrapeso para con los demás órganos de poder y un órgano de representación política de las entidades estatales ante el resto de las instancias de representación. En otras palabras, el Senado de la República fue diseñado –como una de las Cámaras que compone el Congreso de la Unión- para contribuir como una instancia decisoria, con capacidad para generar leyes y para defender y decidir sobre los intereses de las entidades que representan ante otras instancias de

¹ Antes de 1988, sólo en 1976 entró al Senado un legislador por el partido Popular Socialista. En 1988 se creó una coalición electoral llamada Frente Democrático Nacional, por la cual accedieron cuatro candidatos de oposición a escaños senatoriales. Para el año de 1997, la oposición al PRI obtuvo en total 51 escaños, de los 128 posibles, lo cual provocó que el PRI pudiera obtener mayoría simple (la mitad más uno) y no mayoría calificada (tres cuartas partes del total), requerida para aprobar reformas constitucionales. Para una explicación amplia sobre las modificaciones del Senado consultar Orellana, Alfredo y Wistano Orozco. *El futuro del Senado de la República. La necesidad de una reflexión filosófica y práctica*. ITAM, Senado de la República, Miguel Angel Porrúa, 2003, México. 136 pp.

² Incluso en la actualidad, en la que los medios masivos de comunicación le dan amplia difusión a las acciones de los actores públicos.

poder: el Ejecutivo y el Poder Judicial. Además, el Senado fue institucionalizado como un órgano de contrapeso de las decisiones que se toman en la Cámara de Diputados.

Estas tareas, definidas en la Constitución Política, tienen efectos en la población; transforman la vida de los mexicanos a través de cada nueva ley que se decreta o en cada reforma que se elabora. Aunado a esto, el papel y trabajo de cada grupo parlamentario³ que conforma el Senado influye en el resultado que se obtiene y que afecta a la población en general. El Senado de la República no es un cuerpo uniforme, con una visión única sobre las necesidades del país y las soluciones que se requieren para transformar el actual estado de cosas (*statu quo*).

Los legisladores, en la práctica cotidiana del trabajo parlamentario, ya no representan únicamente a la población que los eligió. En el caso de los senadores, no representan únicamente a la entidad política por la cual fueron elegidos, también representan intereses particulares que obedecen a su afiliación partidista, y esta representación sin duda influye en las leyes o iniciativas de reforma que proponen y en los procesos de votación de las mismas.

La actuación de un grupo parlamentario, con referencia al resto de ellos, da cuenta de los intereses que un partido político persigue y de una forma particular de ejercer el poder. Asimismo, el peso real que tiene un grupo parlamentario; es decir, la influencia que ejercen gracias al número de legisladores que ocupan escaños y votan, así como el lugar que ocupan en el espectro político, influyen en su forma de cooperar o no con otros grupos parlamentarios, lo que sin duda tiene efectos en las leyes que elaboran y aprueban.

La intención de este escrito es precisamente presentar una fotografía del trabajo de los senadores en una legislatura determinada, que permita acercarse al conocimiento de lo que es la labor legislativa en la Cámara que representa el pacto federal.

Esbozo, en primer lugar, una breve explicación de las funciones y atribuciones que tiene el Senado de la República. El primer capítulo expone la estructura de esta Cámara, su forma de organización, su composición y el marco normativo que regula sus interacciones. Asimismo, explico la posición que tiene cada partido político con representación en el Senado en el espectro político, la cual uso de herramienta para determinar *a priori* los intereses de los mismos al configurarse en fracciones parlamentarias.

El segundo capítulo es una clasificación y descripción de las tareas que constituyen la función propiamente legislativa de los senadores, a través de las cuáles se incluyen observaciones sobre el

³ Un grupo parlamentario es un grupo de legisladores reunidos a razón de su afiliación de partido. Ver Artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

comportamiento e intereses expresados por las fracciones parlamentarias. Por último, señalo las consideraciones finales que se desprenden del conjunto de este trabajo.

¿Qué hacen los senadores de la República?

El Congreso de la Unión es una de las instituciones más cuestionadas por los ciudadanos, o al menos eso parece cuando las encuestas inducen a su reflexión. Sus tareas no son claras para la ciudadanía, ni conocidas a cabalidad, y los medios masivos de comunicación, que ahora gozan de mayor libertad, aprovechan su influencia para erigirse como la conciencia colectiva autorizada y, con esto, desprestigiar a las instituciones existentes.

Los medios masivos de comunicación han coadyuvado a generar la *fracasomanía*, es decir, a formar un estado mental colectivo, por el que se cree que nada sirve y que se fracasará en cualquier cosa que se intente⁴. Y este estado mental encasilla también la efectividad de los legisladores, de la elaboración de leyes y sus resultados, porque se ha convertido en una forma de pensar dominante entre la ciudadanía.

Una encuesta de opinión, levantada en abril de 2004⁵, demuestra –tan sólo por ejemplificar- que de las 12 instituciones evaluadas (Iglesia, Ejército, Medios de Comunicación, Instituto Federal Electoral, Presidente de la República, Suprema Corte de Justicia, Empresarios, Policía, Sindicatos, Senadores, Diputados y Partidos Políticos), los senadores obtuvieron una calificación de 4.7, en una escala del 1 al 10, en la que el 10 es la mejor calificación; mientras que los diputados fueron calificados con 4.2 puntos.

En esta misma encuesta, los medios de comunicación se colocaron entre las tres instituciones mejor calificadas, con un promedio de siete, situándose en las preferencias de las personas de mayor edad y aquellas con los más altos niveles de estudio.

La crítica si bien tiene cierto sustento empírico, no está del todo argumentada. Se ha sobre dimensionado la inoperancia de los legisladores. Es cierto que no han cumplido con las expectativas que nos han dicho deben cumplir, pero lo cierto es que sí hay trabajo legislativo documentado que habrá de tener implicaciones en la vida cotidiana de los mexicanos y, más aun, este trabajo legislativo sí tiene una dirección y un sentido, aunque no necesariamente el que muchos quisieran que tuviera.

Desde mi perspectiva, las encuestas de opinión, si bien pretenden ser un retrato de la realidad o del sentir de la ciudadanía sobre un asunto en particular, son un retrato distorsionado porque las preguntas que se

⁴ El término es del economista Albert O. Hirschman, citado por John Bailey en "Los enormes costos de la fracasomanía" en el periódico El Universal, 12 de mayo, 2004, versión electrónica.

⁵ Realizada por Consulta Mitofsky. *Confianza en las Instituciones* Encuesta Nacional, abril 2004. Boletín Informativo Semanal. Año III, No. 069.

hacen a partir de éstas, muchas veces provocan que el encuestado reflexione sobre un asunto que tal vez no es de su interés o sobre el cual no tiene conocimiento o, en el peor de los casos, inducen a respuestas predeterminadas por el encuestador⁶. Sin demeritar el trabajo que hay detrás de las encuestas o estudios de opinión, creo que son acercamientos de la realidad que tienen que ser considerados con cautela al emitir un juicio de valor sobre sus resultados.

Muy pocos ciudadanos conocen el proceso legislativo. El equipo de trabajo de un senador lo puede percibir en sus tareas cotidianas⁷ ya que es común recibir personas que acuden a las oficinas de un senador solicitando ayuda, buscando auxiliarse del derecho de picaporte de un legislador para con las autoridades locales y federales a cambio de un favor, pero que no conocen las tareas de un legislador y mucho menos las de un Senador. El común denominador sabe que hacen leyes, pero no sabe cuál es el proceso por el que una iniciativa llega a ser ley; mucho menos sabe que existen diversos tipos de propuestas que los legisladores hacen y que inciden en el marco jurídico y en los diferentes tipos de interacciones que se producen entre las autoridades y la ciudadanía de nuestro país.

¿Qué hacen en estricto sentido los legisladores y, en particular, los senadores? De acuerdo al artículo 71 constitucional, el Congreso tiene el derecho de iniciar leyes o decretos, y de acuerdo al 73 constitucional, tiene las siguientes facultades:

- Admitir nuevos estados a la Unión Federal.
- Formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes.
- Arreglar los límites de los estados.
- Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.
- Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto
- Dar las bases sobre las que el Ejecutivo puede celebrar empréstitos.
- Impedir restricciones en el comercio que se realice de estado a estado.
- Legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional.
- Crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.
- Declarar la guerra.

⁶ Por ejemplo, hipotéticamente hablando, ¿cuál sería la respuesta si a alguna persona se le pregunta “¿está de acuerdo en que los legisladores ganen más de cinco salarios mínimos cuando el trabajo que hacen es deficiente?”? Seguramente su respuesta sería negativa y, probablemente, en el resultado de la encuesta se demuestre que los legisladores ganan mucho y no hacen nada. Claro que hay encuestadores que son más responsables y serios en sus trabajos que otros.

⁷ Ficha técnica sobre el registro de la agenda de trabajo de la Senadora Luisa María Calderón. 8 de Septiembre de 2003.

- Dictar leyes por las que deban declararse, buenas o malas, las presas de mar y tierra y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz o guerra.
- Levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión: ejército, marina de guerra y fuerza área nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.
- Dar reglamentos que organicen, armen y disciplinen la Guardia Nacional.
- Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.
- Dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; y expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.
- Establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para dictaminar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.
- Fijar las reglas de ocupación y enajenación de terrenos baldíos y sus precios.
- Expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos.
- Establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que deban imponerse.
- Conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.
- Expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.
- Expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.
- Establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos de cultura general para los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones.
- Legislar sobre vestigios o restos fósiles y monumentos arqueológicos, artísticos e históricos cuya conservación sea de interés nacional; así como dictar las leyes para distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público.
- Conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República.
- Aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.

- Establecer contribuciones sobre el comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales a los que se refiere el artículo 27 constitucional.; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y contribuciones especiales.
- Legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales.
- Expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, los estados y municipios en materia de asentamientos humanos.
- Expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.
- Expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico.
- Expedir leyes para la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos, tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.
- Expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, los estados y municipios en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.
- Expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo.
- Expedir leyes que establezcan las bases sobre las que la Federación, estados, Distrito Federal y los municipios coordinarán sus acciones en materia de protección civil.
- Legislar en materia de deporte.
- Expedir todas las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores.

Además de estas facultades, el Senado de la República tiene las siguientes facultades exclusivas, establecidas en el artículo 76 constitucional:

1. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal.
2. Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.
3. Ratificar los nombramientos que el Ejecutivo haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos y jefes superiores del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales.
4. Autorizar la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país y el paso de tropas extranjeras en territorio mexicano.
5. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República disponga de la Guardia Nacional.
6. Declarar un gobernador provisional, en caso de desaparición de poderes constitucionales de un estado de la República.
7. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre poderes de los estados, cuando estos recurran al Senado para ello.

8. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones de los servidores públicos y que hayan dañado los intereses públicos fundamentales.
9. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y otorgar o negar las solicitudes de licencia o renuncia que estos hagan.
10. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal.

De las funciones y facultades

Es importante entender qué significa el listado anterior, es decir, para qué realiza el Senado estas facultades y a quién o a quiénes afectan. El Senado tiene básicamente tres funciones: normativa o legislativa, jurisdiccional y constitucional⁸. Esto es, su tarea no se circunscribe a la elaboración de normas generales e impersonales.

El Senado cumple con su tarea legislativa o normativa al elaborar leyes o normas, cuando es la cámara de origen, y realiza la misma función al ser cámara revisora⁹. Se es cámara de origen cuando una cámara es la encargada de conocer y elaborar en primera instancia cualquier iniciativa de ley o decreto cuya materia sea competencia de ambas cámaras. La cámara revisora es aquella que inicia su facultad normativa una vez que haya recibido la ley o decreto aprobado por la otra cámara.

El Senado cumple con una función jurisdiccional cuando se convierte en cámara de sentencia en el caso de un juicio político. Pero también, cumple con una función constitucional cuando suspende garantías para enfrentar situaciones de invasión, perturbación grave de la paz pública o de un conflicto social grave; asimismo cuando determina los ámbitos de validez de los órdenes del sistema federal, es decir, cuando determina los límites de los estados de la federación y/o se forman nuevos estados y cuando realiza una reforma constitucional.

Esta última función, la constitucional, puede ser federal o local. Esto es, el Senado crea normas de orden federal, que valen para todo el territorio nacional, pero también sus decisiones pueden afectar el orden local, en el caso de que designe a la persona que deba sustituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, si es que éste es removido del cargo.

El Senado también tiene facultades o contenidos normativos que establecen los actos de creación de otras normas jurídicas. Es decir, la Constitución establece normas que habilitan al Congreso para crear

⁸Cossío, José Ramón. *Los Órganos del Senado de la República*. ITAM-Senado de la República-Miguel Angel Porrúa editores. México, 2003. pp. 25.

⁹ Los proyectos de decreto o de ley tienen que ser resueltos por ambas cámaras, la de origen y la revisora, antes de convertirse en ley o decreto y de ser publicada por el Ejecutivo Federal. De esta forma, una de las cámaras se convierte en contrapeso de la otra (ver artículo 71 constitucional, sobre el proceso de formación de leyes).

otras normas o leyes determinadas¹⁰. Los encargados de ejercer esta facultad son los senadores, que en lo individual, pueden ejercerla a través de: a) la presentación de iniciativas; b) la presentación de proposiciones que no sean iniciativas de ley, siempre que puedan llegar a ser constitutivas de una norma jurídica; c) la intervención en los procesos de discusión que se generan en el proceso de producción de normas; y d) la emisión del voto¹¹.

Otros autores¹² consideran que el Senado tiene otras dos funciones básicas, además de las mencionadas anteriormente, la de control y la de representación, es decir, este cuerpo tiene procedimientos para el tratamiento de conflictos y legitima el uso del poder. Desde mi perspectiva, la función de control tiene que ver más con una tarea de acotamiento hacia el poder del ejecutivo federal, del judicial y, en algunos casos, hacia los poderes locales.

En suma, el Senado de la República crea instituciones, es decir, un conjunto de reglas que estructuran las interacciones sociales en formas determinadas; que son reconocidas como válidas por el cuerpo social al que afectan y que son reforzadas por una autoridad externa a los sujetos que afectan¹³.

¹⁰ Cossío, José Ramón. *Op. Cit.* Pp. 92.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Como Luis Raigosa Sotelo, en Raigosa Sotelo, Luis. *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado*. ITAM-Senado de la República-Miguel Angel Porrúa editores. México, 2003. pp. 105.

¹³ En Knight, Jack. *Institutions and social conflict*. Cambridge University press. 1992. pp.2.

Capítulo I

1.1 Instituciones y actores del Senado

El Senado tiene un conjunto de reglas, normas, prácticas informales y tradiciones, esto es, tienen un *marco institucional*¹ que regula su conducta, sus tareas y funciones. El marco institucional formal² del Senado está compuesto, en orden jerárquico, por la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir que los senadores no pueden legislar, como lo he señalado, sobre cualquier materia y sus acciones están acotadas por reglas.

Una de las reglas que estructuran las interacciones sociales en la organización llamada Senado es la posibilidad de agrupación de los senadores en *grupos parlamentarios*, que es una agrupación en función de su afiliación partidista, "...a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas..."³. Esto significa que los senadores, al pertenecer a un partido político –y en tanto estos aglutinan intereses comunes- comparten un conjunto de principios básicos, una ideología y una plataforma política que en conjunto rigen sus acciones legislativas. Cada grupo parlamentario tiene una figura de autoridad y liderazgo moral, su coordinador. Estos supuestos deben considerarse para interpretar el trabajo parlamentario que aquí se describe.

La legislatura LVIII estaba integrada por cuatro grupos parlamentarios⁴, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Sólo dos senadores estaban imposibilitados a formar un grupo parlamentario porque la Ley Orgánica establece como regla que los grupos parlamentarios deben tener al menos cinco legisladores para ser considerados como tales. Los senadores en este caso pertenecían a los partidos Convergencia por la Democracia y al del Trabajo. Este último, optó por integrarse a las filas del PRD y actualmente pertenece a este grupo parlamentario. En cuanto a la

¹ Retomo el concepto de los sociólogos March y Olsen, en March G., James y Johan P. Olsen. *El redescubrimiento de las Instituciones. La base organizativa de la política*. México, 1997, 330 pp.

² Uso el término "formal" para referirme al conjunto de reglas que son sancionadas por un ente externo, es decir, el Estado o las instituciones que forman al Estado. En el Senado, las reglas que regulan las acciones de sus miembros están dadas por una tercera institución, es decir la Constitución; hay una sanción externa en caso de incumplimiento. Sin embargo, este mismo cuerpo llamado Senado puede modificar conjuntamente con la Cámara de Diputados y las legislaturas locales la Carta Magna y darse nuevas reglas. Igualmente, puede modificar la Ley Orgánica que lo rige y su Reglamento Interno, por lo que también es un órgano que se auto refuerza o se autorregula como lo explica Jack Knight, en Knight, Jack. Op. cit. 234 pp.

³ Artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴ Hay que recordar que los senadores duran en su encargo seis años. Los senadores que integraban la LVIII son los mismos que integran la actual LIX Legislatura, salvo los casos de los senadores que pidieron licencia y que fueron reemplazados por sus suplentes, pero el número de integrantes y la conformación de los grupos parlamentarios sigue siendo la misma.

composición numérica, el PRI obtuvo 60 escaños; el PAN, 46; el PRD, 16 y el PVEM, cinco, de los 128 senadores que deben integrar la Cámara.

El número de escaños o asientos de los legisladores en la Cámara determina en gran medida el resultado del trabajo legislativo. No sólo sobre el resultado de las votaciones – ya que es obvio que si un grupo parlamentario por sí mismo tiene los votos suficientes para obtener mayoría simple⁵ o mayoría absoluta⁶, entonces tiene el poder suficiente para dirigir el sentido de una votación⁷-, sino también sobre el control de la Mesa Directiva y de las comisiones de trabajo.

En este sentido ningún partido o grupo parlamentario tiene la mayoría absoluta de la Cámara. Al PRI le faltarían cinco escaños para obtener una votación con mayoría absoluta, sin embargo, por ser este el partido con mayor número de escaños, es el partido con mayores posibilidades de influir en la decisión de una votación y el que tiene mayores posibilidades de hacer coaliciones parlamentarias sin comprometer sus propios objetivos. Además es el partido que tienen el mayor número de presidencias en las comisiones de trabajo.

En otras palabras, el PRI es el partido con mayor poder para decidir sobre los asuntos del Senado; le siguen en orden decreciente el PAN, PRD y finalmente el PVEM. No obstante, el PRI no puede por sí mismo dominar el sentido de las votaciones. Requiere necesariamente de otros partidos para aprobar leyes y, más aún, en una hipotética coalición entre el PAN, PRD y PVEM, este partido perdería una votación en la que se requiera mayoría absoluta o mayoría calificada, la cual es necesaria para aprobar reformas constitucionales⁸.

1. 2 ¿Quiénes deciden en el Senado?

El marco institucional que rige al Senado funciona principalmente por voluntad de los senadores. Se esperaría que estos tuvieran un bagaje intelectual previo que asegure, hasta donde es posible, las mejores decisiones o los mejores resultados sobre las responsabilidades que asumen como legisladores. No obstante, ¿cuál sería la formación idónea de un legislador? ¿Sería mejor que fuera una persona con amplia militancia política, o tal vez lo que necesitamos es que sean expertos en derecho, o quizá un ciudadano común que conozca ampliamente los problemas del país?

⁵ Mayoría simple es el porcentaje de votación que corresponde al mayor número de votos de los legisladores que se encuentren presentes en el salón de plenos de alguna de las cámaras, y no a la mayoría de los integrantes de la cámara que se trate.

⁶ Mayoría absoluta es el porcentaje de votación correspondiente a la mitad más uno de los integrantes de alguna de las cámaras, para tomar una decisión o realizar una votación.

⁷ Esta reflexión es verdadera bajo el supuesto de que los senadores que integran un grupo parlamentario votan de manera uniforme, a favor o en contra.

⁸ De acuerdo al artículo 135 constitucional, se requieren las dos terceras partes de los legisladores presentes para aprobar una adición o reforma a la Constitución.

Los 128 senadores que integraban la LVIII Legislatura tenían diversas formaciones académicas. Del total, tan sólo 40 senadores tienen la licenciatura en derecho, y más de la mitad pertenecen al PRI. La carrera que predomina entre los legisladores de Acción Nacional son las ingenierías, desde la agrónoma hasta la industrial y son el único partido que tiene a una trabajadora social, a un filósofo y a un periodista entre sus filas. En contrapartida, el PRI y el PRD son los únicos partidos que tienen senadores licenciados en ciencia política y sociología, en estos dos hay una mayor tendencia hacia las carreras consideradas en el área de ciencias sociales. En el partido verde hay predominio de carreras del área de ciencias sociales y humanidades. Del total de senadores, sólo trece no tienen ningún título profesional o carrera técnica⁹.

Los senadores que carecen de un título universitario al interior del PRI, PAN o del PRD no ocupan ningún puesto decisorio en ninguna de los órganos del Senado, sin embargo, un senador del PAN dejó el cargo para convertirse en gobernador de su estado, Yucatán. En cambio en el partido verde, una de las senadoras sin título universitario ha sido secretaria de la Mesa Directiva, lo cual se debe al escaso número de sus integrantes frente a los espacios que deben ocupar por ser una fracción parlamentaria.

Desde mi perspectiva ninguna formación profesional asegura mejores leyes o un mejor desempeño en el trabajo legislativo en general. Aun concediendo que la formación académica de una persona incide en el desarrollo de su estructura mental, lo cierto es que no es determinante, y, en este sentido, no se puede afirmar que un licenciado en derecho sabe más de leyes que un ingeniero, como tampoco lo contrario. Lo cierto es que la forma de actuar de una persona está influida y/o determinada por múltiples factores que se interrelacionan a lo largo de su experiencia de vida: vivencias, habilidades innatas y aprendidas, las acciones de otras personas con las que convivimos o con las que nos vinculamos a lo largo de los años, etcétera.

Adicionalmente, los senadores son personas con intereses diversos que pueden ir más allá de los aquellos que despierta una formación académica o de la mera consecución del poder político. Incluso puedo afirmar, a partir de mi experiencia personal, que hay legisladores que guían sus acciones por un sentido de lo “apropiado”, de lo que es bueno, de lo justo. Es decir, los legisladores no actúan únicamente por racionalidad instrumental –con arreglo a fines¹⁰-, también sus acciones y decisiones están guiadas por una racionalidad con arreglo a valores, por la creencia conciente en un valor ético o moral¹¹. Y este actuar con arreglo a valores es visible en todas las fracciones parlamentarias, aunque los casos sean escasos.

Estos senadores con múltiples formaciones académicas interactúan y desarrollan sus funciones legislativas a través de una organización básica. El Senado tiene dos instancias de decisión relevantes, la

⁹ Información de *Quién es Quién en el Congreso LVIII Legislatura*. Instituto de Estudios para la Transición Democrática. México 2002, 701 pp.

¹⁰ Una acción determinada por expectativas en el comportamiento de objetos del mundo exterior y de otros hombres, y usando esas expectativas como medios para el logro de fines. En Weber, Max. *Economía y Sociedad*. FCE. México, 1987. pp.20.

¹¹ Weber, Max. Op. Cit.

Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva. La primera está integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados, más dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno del partido que haya obtenido la primera minoría¹² de la legislatura y tiene como principal tarea la consecución de acuerdos relacionados con todos los asuntos que se discuten en esta Cámara, pero también deciden la forma de organización del trabajo parlamentario, por ejemplo, la forma de integración de las comisiones de trabajo.

En el caso de la legislatura a la que hace referencia este trabajo, la Junta de Coordinación Política estuvo integrada por tres senadores del PRI, dos del PAN, uno del PRD y uno del PVEM. Las decisiones de este órgano del Senado son tomadas por mayoría absoluta de sus miembros, lo que quiere decir que ningún representante partidista tiene la mayoría por sí mismo; no obstante el PRI sólo necesita del apoyo de un senador del resto de las fracciones parlamentarias para que sus intereses y decisiones se realicen; mientras que el PAN necesita conseguir el apoyo de dos senadores más. Es claro que las reglas para la integración de la Junta no benefician al PRD, ni al llamado partido verde.

Un claro ejemplo del resultado de esta integración y del poder de decisión que adquiere cada partido es la integración de las comisiones. El PRI obtuvo la presidencia de 24 de las 46 comisiones ordinarias; 15, el PAN; 6, el PRD; y dos el verde. Además, todas las comisiones tienen un secretario priista, lo cual no es posible para el PRD y el PVEM, debido al número de escaños totales de cada uno.

La Mesa Directiva tiene otras facultades:

- a) Presidir los debates y votaciones del Pleno¹³ y determinar el trámite de los asuntos conforme a la Constitución, a la Ley Orgánica y al Reglamento; es decir, determina a qué comisión le corresponde dictaminar una iniciativa;
- b) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, tomando en cuenta las propuestas de la Junta de Coordinación Política;
- c) Asegurarse que los asuntos que se discutan (dictámenes, acuerdos, mociones, comunicados, etc.) cumplan con las normas que se establecen para su presentación;
- d) Designar las comisiones de cortesía¹⁴ que sean necesarias;
- e) Conducir las relaciones de esta Cámara con la de Diputados, los otros poderes y órdenes de gobierno, así como con otros Estados-Naciones o representantes de estos;
- f) Difundir la información que se genere en esta Cámara;
- g) Presentar el presupuesto anual de la Cámara;

¹² Es decir, el partido que obtuvo el mayor número de votos después del partido que obtuvo la mayoría relativa.

¹³ El Pleno es la reunión en la que se encuentran presentes los miembros que integran un órgano parlamentario - Cámara de Diputados o Senadores-, con el propósito de sesionar y deliberar sobre los asuntos legislativos contenidos en la agenda del orden del día. En estricto sentido es el órgano de decisión con mayor jerarquía dentro de una Cámara, aunque muchas veces las decisiones se toman antes y el Pleno sólo las ratifica.

¹⁴ Que son las comisiones que se forman para ejercer la diplomacia parlamentaria.

- h) Asignar los recursos humanos, materiales y financieros para el funcionamiento integral de la Cámara;
- i) Elaborar y proponer todos los ordenamientos legales que regulen el funcionamiento interno de la Cámara;
- j) Organizar y supervisar las funciones de las instancias administrativas de la Cámara; y
- k) Nombrar y, en su caso, remover a los funcionarios de las instancias administrativas de la Cámara.

La Mesa Directiva, por su parte, está integrada por un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de todos los senadores. En la práctica, los grupos parlamentarios votan por el senador que los coordina para ser presidente de la Mesa Directiva; los vicepresidentes y secretarios generalmente son senadores que tienen influencia y/o que son de la confianza de su respectivo coordinador parlamentario.

Las reglas establecidas para la integración de estas dos instancias de decisión y autoridad ejercen una presión sobre la forma de elección de cada uno de los coordinadores de los grupos parlamentarios en sus respectivos partidos políticos y entre quienes pertenecen a ellos. Por eso, el coordinador del grupo parlamentario es una figura importante, que adquiere poder no sólo por ser el coordinador de los trabajos al interior de su grupo, sino porque es quien negocia y acuerda asuntos con otros partidos, a nombre del propio. Además es quien normalmente determina el sentido del voto de un grupo parlamentario sobre un asunto en particular. El grado de disciplina de los integrantes de un grupo hacia las decisiones de su coordinador depende del grado de influencia del coordinador sobre el rumbo que han de tomar las carreras políticas de los integrantes del grupo al que coordina¹⁵.

La coordinación del grupo parlamentario del PRI está a cargo del Senador Enrique Jackson Ramírez; el coordinador del PAN es Diego Fernández de Cevallos; el del PRD, Jesús Ortega Martínez; mientras que del Partido Verde, es Jorge Emilio González Martínez. El grupo que mayor disciplina interna ha demostrado hacia su coordinador es el del PAN porque su coordinador es un político influyente en las decisiones de los consejeros del partido y de su asamblea, que son las instancias que eligen candidatos a puestos internos y de elección popular; el PRI es un grupo fraccionado entre el apoyo a su coordinador y hacia su dirigencia nacional, pero generalmente votan de manera uniforme porque su posición actual –de oposición- es un incentivo para demostrar una postura única de partido para poder recuperar la presidencia de la República y ganar elecciones locales, sin embargo en algunas votaciones, algunos de

¹⁵ “Cuando los dirigentes pueden intervenir de manera determinante en la asignación de las candidaturas y en la promoción a posiciones de influencia dentro de los órganos constitucionales, los políticos que desempeñan cargos públicos se convierten en agentes de sus organizaciones partidistas”, en Nacif, Benito. *El desarrollo de contrapesos al poder presidencial y la nueva política de coaliciones en México*. Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. Documento de Trabajo no. 29, mayo, 1999. pp. 11-12.

sus miembros han optado por la abstención o por ausentarse de las sesiones. El PRD es un partido que también vota de manera uniforme, a pesar de que sus integrantes están divididos entre el apoyo a su coordinador y el apoyo a su líder moral, Cuauhtémoc Cárdenas. El grupo parlamentario del Verde Ecologista también vota de manera uniforme porque son un grupo y partido chico, que tienen que cuidar su crecimiento futuro, además, el hecho de que su coordinador sea el “dueño” del partido incide en el grado de disciplina interna.

La Mesa Directiva fue integrada por su presidente, Diego Fernández de Cevallos; los senadores César Jáuregui Robles (PAN), Carlos Chaurand Arzate (PRI) y Raymundo Cárdenas Hernández (PRD), como vicepresidentes; como secretarios fueron electos los senadores Yolanda González Ramírez (PRI), Rafael Melgoza Radillo (PRD), Lucero Saldaña Pérez (PRI) e Isabel Castellanos Cortés (PVEM).

Se ha mencionado que los integrantes de la Mesa Directiva generalmente son aquellos con peso político y con influencia al interior de sus partidos. Esto es más claro para los cargos de Presidente y Vicepresidentes, mientras que para el caso de los secretarios no es tan importante su peso e influencia, como su carácter de ser personas de confianza del coordinador del partido, debido a la función de las secretarías, que se limita a conducir las sesiones, según los acuerdos que formulan con antelación los coordinadores parlamentarios¹⁶.

Otra instancia de decisión en el Senado son las comisiones de trabajo que la integran. La LVII legislatura tenía sólo 29 comisiones ordinarias que son las que analizan y dictaminan las iniciativas de ley y otras propuestas que les son turnadas: Administración; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Asuntos indígenas; Biblioteca y Asuntos Editoriales; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Defensa Nacional; Derechos Humanos; Desarrollo Social; Distrito Federal; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Energía; Equidad y Género; Estudios Legislativos; Federalismo y Desarrollo Municipal; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Jurisdiccional; Justicia; Marina; Medalla Belisario Domínguez; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Puntos Constitucionales; Reforma Agraria; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Relaciones Exteriores; Salud y Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social y Turismo. En la LVIII legislatura, el Pleno aprobó un acuerdo de la Junta de Coordinación Política por la que se crearon 17 comisiones ordinarias más: Asuntos Fronterizos; Ciencia y Tecnología; Desarrollo Regional; Desarrollo Rural; Estudios Legislativos, primera; Estudios Legislativos, segunda; Fomento Económico; Jubilados y Pensionados; Juventud y Deporte; Recursos Hidráulicos; Relaciones Exteriores, América del Norte; Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe; Relaciones Exteriores, Asia Pacífico; Relaciones Exteriores, Europa y Africa; Relaciones Exteriores, Organismos

¹⁶ En este sentido, Diego Fernández de Cevallos es la persona más influyente y poderosa del PAN, con larga militancia en este partido y amplia experiencia legal en las áreas de derecho penal, civil, mercantil, bursátil y agrario; además tiene experiencia parlamentaria como coordinador.

Internacionales; Relaciones Exteriores Organismos No Gubernamentales Internacionales y Vivienda. Posteriormente se creó la de Población y Desarrollo. No es difícil suponer que la creación de estas comisiones obedeció a una necesidad de repartir los espacios de acción parlamentaria entre los grupos.

El poder de las comisiones radica en que tienen en sus manos la facultad para dictaminar las iniciativas en diferentes sentidos, pueden modificar la intención original de las mismas si así lo desean y pueden detener las iniciativas que quieran. Esto es parcialmente verdadero porque cuando los coordinadores parlamentarios no quieren dictaminar una iniciativa, o es el sentir del grupo no dictaminarla, las comisiones simplemente retrasan las reuniones de trabajo y no dictaminan¹⁷, sin embargo, se han dado casos en los que las comisiones han empujado las iniciativas para que se dictaminen y presionado para que se sometieran a la votación del Pleno. Por otra parte, las presidencias de las comisiones sirven de plataforma política personal para aquellos que las tienen porque muchos de los eventos que hace el Senado para opinar sobre un tema o para conocer la opinión de académicos y grupos de interés sobre un tema se hacen a través de las comisiones, es decir, las comisiones convocan.

Con el análisis de las iniciativas se mostrará un acercamiento hacia la integración de las comisiones, pero hay que señalar que las comisiones más importantes son presididas por senadores del PRI y del PAN: la comisión de Administración, que es la que elabora el presupuesto de la Cámara y su forma de distribución, tiene una presidencia rotativa que se alterna anualmente entre el PRI y el PAN; de las tres comisiones de Estudios Legislativos, dos son presididas por priistas y una por un panista; la de Gobernación es presidida por el PAN, así como la de Hacienda y Crédito Público; la Jurisdiccional –que es la comisión que interviene en los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos– también la preside el PAN, al igual que la de Justicia. La de Puntos Constitucionales, que se encarga de las iniciativas que reforman la Constitución, es presidida por el PRI y la de Relaciones Exteriores por el PAN.

Esta forma de organizar las instancias de toma de decisiones de los asuntos que se discuten y resuelven en el Senado influye también en el peso real de los partidos políticos en esta Cámara y, consecuentemente, influye en los resultados del trabajo legislativo. De ahí que no sólo sea importante lo *que* se decide en él, sino también *quiénes* son quienes deciden sobre los asuntos públicos. Asimismo, le da mayor sentido a los resultados electorales federales que, para el caso del año 2000, año en el que se instaló la LVIII legislatura, dieron como resultado un presidente de la República emanado del PAN, pero con un congreso ampliamente compuesto por el PRI, que entonces se convirtió en partido de “oposición”. Esto, a pesar de que al momento de la instalación del Senado, en agosto del 2000, aun no tomaba

¹⁷ El artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que las comisiones tendrán cinco días para dictaminar los asuntos que les hayan sido turnados, sin embargo esto no se cumple y el reglamento no establece sanciones en caso de incumplimiento.

posesión el presidente electo en julio de ese año. Entonces estamos frente a un escenario de un gobierno sin mayoría, pero en el que en el Congreso tampoco hay una mayoría absoluta de ningún partido¹⁸, al menos en el Senado.

El año 2000 significó un cambio para las fuerzas políticas y para la función de control del Senado, ya que a los senadores de la LVIII legislatura le tocó la glosa del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, en la que al PAN todavía le correspondió actuar como un partido de oposición y al PRI como partido en el poder. Las posturas en los cuestionamientos al presidente tuvieron que cambiar en un plazo no muy largo, y al realizarse la glosa del Primer Informe de Gobierno del presidente Fox, el grupo parlamentario del PAN tuvo que moderar sus cuestionamientos, desde su posición como partido en el poder, aunque intentado guardar la llamada “sana distancia” entre el partido y el gobierno.

Es así que los partidos, representantes y representados en el Senado, la integración de los Grupos Parlamentarios y la integración de las instancias decisorias de este cuerpo son elementos necesarios para entender los resultados del trabajo legislativo y para darle un significado a la forma de resolver los asuntos públicos y regular las interacciones sociales de los ciudadanos, los órdenes de gobierno que los rigen y los poderes que conforman el sistema político mexicano.

¹⁸El gobierno foxista es, como los gobiernos priistas desde 1982, un “gobierno dividido”, es decir, un gobierno en el que el partido del presidente no tiene ya un control mayoritario en ambas cámaras y se ve obligado a construir coaliciones parlamentarias con otros partidos para gobernar. En Lujambio, Alonso. *Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México*. Versión electrónica en www.bibliojuridica.org/libros/1/349/17.pdf.

1.3 ¿Qué quieren los partidos políticos en el Senado?

Los partidos políticos, de manera general, son organizaciones políticas que aglutinan intereses; que median entre los grupos de la sociedad y el Estado; participan en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo¹⁹. Lo que distingue a un partido político de otro es la forma en que realizan estas tareas, pero también el marco institucional que regula sus organizaciones y que finalmente influye en las formas en que interactúan hacia el interior de su organización y hacia el exterior, con los grupos sociales que representan.

A pesar de que tanto en la teoría como en la práctica, los partidos políticos tienen tareas y objetivos que van más allá de la consecución del poder político, lo cierto es que la lucha por el poder es el objetivo más claro de los partidos; luchan por acceder a la esfera pública, a través de las contiendas electorales. De esta forma, la conducta de los partidos políticos, como organizaciones, está guiada principalmente por la consecución de este fin, aunque no totalmente, como veremos más adelante.

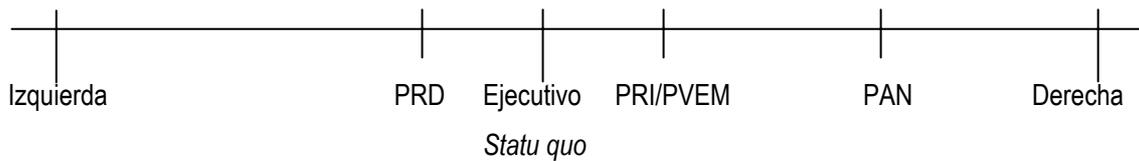
La posición que ocupa cada partido en el espectro electoral, es decir, en la oferta de partidos políticos hacia el electorado potencial, y el peso real que tienen, es decir, los puestos públicos que ocupa cada partido, definen la premura o la impaciencia de estos para lograr sus fines y su capacidad para arriesgarse en cuanto a las acciones que deben tomar para alcanzar esos fines. Y estos dos elementos, a su vez, - su actitud frente al riesgo y el tiempo en el que pueden hacerlo sin perder sus objetivos - definen su poder de negociación frente a otros actores políticos, ya sean otros partidos, el gobierno u otros grupos organizados. Si un partido como organización toma actitudes y acciones arriesgadas y tiene un horizonte temporal más amplio que las contrapartes con las que interactúa en un momento determinado²⁰, entonces su margen de negociación para lograr sus objetivos es mayor.

Para explicar los objetivos de cada partido, utilizaré un esquema en el que coloco a cada partido dentro de un *espectro político*, es decir, dentro de una longitud que representa las posiciones políticas que pueden tener por ser partido en el gobierno, opositor al gobierno, así como por su ideología de derecha o de izquierda, en el que el estado de cosas actual (*statu quo*) ocupa el centro.

¹⁹ Cárdenas Gracia, Jaime. *Partidos políticos y democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 8. IFE. México, 2001, 53 pp.

²⁰ Estos supuestos en el comportamiento de los actores políticos, que implican acciones individuales instrumentales, son retomados de las teorías de la elección racional y de juegos, explicadas en Trejo, Guillermo. *Nueve actores en espera de Godot. Apuntes sobre la negociación estratégica en Chiapas*. Revista Bien Común y Gobierno. N. 43. Año 4, junio de 1988. p. 59.

Espectro político y posiciones de los partidos



Como se puede observar en este esquema, el Ejecutivo Federal está en el centro, independientemente de su ideología, porque es quien determina el estado de cosas actual, representa al gobierno y la forma de ejecución de las políticas públicas y planes de gobierno. A su izquierda ubiqué al PRD, que como se puede ver no está en el extremo izquierdo porque ahora son gobierno y sus posturas radicales con respecto a la ideología del PRI y del PAN se han ido moderando ahora que tienen posibilidades reales de ocupar la presidencia de la República. El PRI está colocado hacia la derecha del Ejecutivo porque, aun cuando no comparten del todo las acciones del gobierno federal actual, sí han realizado acciones legislativas que le han beneficiado al gobierno y han cooperado con él, pero procurando diferenciarse de él, al menos en el discurso. El PAN se acerca más al extremo de la derecha ideológica, y está alejado del Ejecutivo Federal porque quienes integran al gobierno son mayoritariamente los llamados *neopanistas*, que no tienen mucho arraigo en el partido ni larga militancia en el mismo. El PAN ha tenido una actitud de escasa cooperación con el Ejecutivo Federal, al menos en la Cámara de Senadores, e incluso, cuando el presidente Vicente Fox llegó al poder, el coordinador del PAN afirmó públicamente que el PAN todavía no ganaba la presidencia.

El llamado partido verde está ubicado junto al PRI, no tanto por sus coincidencias programáticas o porque su ideología se acerque más a la derecha, sino porque fuera del Senado es un partido que ha ido en coalición con el PRI en diferentes momentos coyunturales electorales. Aunque aun no tiene la fuerza suficiente para llegar a gobernar al país, puede vender sus favores a cambio de cargos públicos, a cambio de apoyos electorales y a cambio de su permanencia en el sistema de partidos.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, podemos decir que el PRI es un partido que, dentro del Senado, tienen una mayor tendencia hacia el riesgo que el PAN –porque no ocupa la presidencia de la República-; puede arriesgarse más con sus acciones y en la LVIII legislatura tenían un horizonte temporal amplio porque no son partido en el gobierno federal y pueden cambiar el *statu quo*. El PRD, que también es partido opositor, está en una posición similar a la del PRI. El PAN tiene una postura más conservadora, porque si bien es cierto que no han estado del todo de acuerdo con las decisiones del Ejecutivo, saben que deben defenderlas porque representan al partido, y sus acciones definirán su permanencia en la presidencia de la República.

El PRI tiene mayor poder de negociación que el PAN e incluso que el PRD, por su capacidad para arriesgarse y también por su fuerza real en el Senado, por el número de escaños que ocupan. El PRD tiene capacidad para arriesgarse pero su poder de negociación se ve disminuido porque sólo tiene 16 senadores, además de que a este partido no le conviene hacer alianzas legislativas con el PRI únicamente, ya que debe diferenciarse de este partido ante el electorado. Sin embargo, cuando se ha tratado de atacar al Ejecutivo Federal o al PAN, ha sumado esfuerzos con el PRI. El partido verde es el que más poder de negociación tiene, a pesar de que sólo tiene cinco escaños, porque es un partido que puede definir una votación al aliarse con el PRI (tiene el número de votos que necesita para obtener una mayoría absoluta), además los intereses de este partido no se contraponen con los del resto de los partidos porque no tiene posibilidades reales de llegar a ocupar la presidencia de la República. Su horizonte temporal es amplio, no tiene un límite de tiempo para conseguir sus objetivos.

Hay otros elementos que son necesarios considerar para poder entender la conducta de los partidos políticos y de sus grupos parlamentarios. Uno de ellos es el grado de información que tiene el grupo parlamentario sobre el entorno en el que actúa, cuáles son las restricciones para su acción - que pueden ser las reglas o instituciones formales e informales y las mismas acciones de otros actores-, y con qué elementos y herramientas cuentan para llevar a buen término sus acciones.

Los recursos con los que cuentan los senadores para realizar su trabajo son distribuidos de acuerdo al número de escaños que ocupan; de esta manera el PRI es el que más recursos económicos tiene. También hay instancias en el Senado que administran los fondos que reciben del presupuesto de egresos autorizado y sus encargados son propuestos por la Mesa Directiva y sometidos a votación del pleno; en este sentido, el PRI también tiene mayor poder de decisión sobre quienes ocupan esos cargos, al igual que sobre la elección de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios que es la instancia técnica que asiste a la Mesa directiva con sus trabajos²¹.

En la práctica cotidiana, esta secretaría es la encargada de recopilar las iniciativas, proyectos o propuestas que los senadores quieran incluir en el orden del día de cada sesión. Si uno revisa cualquier orden del día se podrá dar cuenta que generalmente los asuntos que interesan al PRI o a la coordinación del grupo parlamentario del PAN son a los que se les da prioridad en el orden en el que se presentan los asuntos, cuando se reúne el Pleno.

Otro elemento que influye en el trabajo parlamentario es la capacidad de cada grupo para coordinar sus acciones y su capacidad para cooperar o negociar, para ceder algo a cambio de otra cosa. En cuanto a la capacidad para coordinar sus acciones, los tres partidos mayoritarios en el Senado tienen una especie de división interna del trabajo por temas; hay senadores que se encargan de presentar leyes o reformas en

²¹ De acuerdo con el artículo 109 de la Ley Orgánica del Congreso.

materia económica, social, sobre política exterior y política interior, y estas reglas informales son conocidas por todos los grupos parlamentarios, de manera que si lo que se habrá de impulsar es una iniciativa en materia social, por ejemplo, los grupos o encargados de cada materia saben con quien negociar sus propuestas.

En el ámbito de la cooperación, hay grupos o actores cuyas interacciones con otros grupos se caracterizan por ser lo que llaman en teoría de juegos un *juego de suma cero*, en el que lo que uno pierde, otro lo gana, no hay dos o más ganadores, sólo uno. Este tipo de interacciones no se dan en el trabajo legislativo, a pesar de que los medios masivos de comunicación han dado esa imagen de “no cooperación” entre los actores políticos. Al menos en la Legislatura que aquí se analiza hay al menos dos grupos parlamentarios que obtienen lo que quieren en las negociaciones, el PRI y el PAN, lo que no quiere decir que el país obtenga lo que quiere o necesite del trabajo parlamentario.

Pero, ¿qué quieren los partidos políticos en el Senado? En general lo que quieren es defender una posición e intereses particulares a través de sus propuestas legislativas, pero también buscan presentarse al electorado como partidos comprometidos con la ciudadanía, para poder colocarse en la preferencia electoral de manera mayoritaria y ganar las elecciones.

El Partido Revolucionario Institucional tuvo condiciones un tanto adversas en las elecciones federales del 2000, en tanto que era la primera elección en la que podían perder la presidencia de la República y, con ello, otros puestos de elección popular, como escaños en el Congreso de la Unión. A pesar del resultado electoral de ese año, que le dio el poder a un candidato emanado del Partido Acción Nacional, el PRI no perdió mucho poder real en el Congreso de la Unión, además de obtener 60 escaños, de los 128 posibles, más que el resto de los partidos, obtuvo la mitad de las presidencias de las comisiones ordinarias del Senado.

Su nueva posición como partido opositor al gobierno federal modificó significativamente las preferencias o los fines que el partido habría de perseguir en la Cámara, principalmente porque se han visto obligados a ser más propositivos con el objetivo de volver a ser una opción de gobierno para el electorado perdido en las elecciones de julio de 2000 y frente a la competencia electoral, que probó tener posibilidades reales de ganar las elecciones federales, así como para mantener su clientela tradicional (sindicatos y otras corporaciones).

Para el PAN también fue un fuerte golpe el resultado electoral del 2000, a pesar de haber ganado las elecciones, porque este partido obtuvo la mayoría de los escaños y nunca había tenido que fungir como partido en el gobierno, con un congreso sin mayoría. El grupo parlamentario del PAN lo que quiere es mantener el *statu quo* en general, es decir, la presidencia de la República, pero particularmente lo que buscan es aprobar las reformas que les permitirían, a su juicio, gobernar. Lo que ha tenido que hacer este

partido en la práctica es tratar de defender las propuestas legislativas del Gobierno Federal, defenderse de los ataques de los partidos de oposición y tratar de demostrar una postura que los diferencie del resto de los partidos. Sin embargo, la falta de claridad en una agenda legislativa indica que no han sabido gobernar desde el poder legislativo, lo que se demostrará más adelante.

El PRD y el PVEM también le han apostado a definir, a través de sus propuestas e intervenciones en tribuna, posturas particulares sobre los asuntos públicos, diferentes con respecto del PRI y del PAN. El PRD en particular quiere demostrar que su forma de gobernar y legislar es radicalmente diferente a la de los priistas y panistas. El partido verde, después de los resultados fallidos al tratar de colocarse en puestos importantes de la administración pública federal, quiere imponer su agenda ambiental y desmarcarse del gobierno panista.

Ahora bien, lo relevante es descubrir si estos intereses se reflejan en la agenda legislativa que promovió cada uno de los grupos parlamentarios en los tres años de duración de la LVIII Legislatura.

Capítulo 2

2. 1 El trabajo de los grupos parlamentarios

Para conocer el trabajo de los grupos parlamentarios en el Senado se revisó el contenido de todas las iniciativas presentadas en los tres años de la legislatura, incluyendo aquellas presentadas en la Comisión Permanente¹, cuando sus sesiones se realizaron en esta Cámara, así como las aprobadas en los periodos extraordinarios. En total presentaron 428 iniciativas: 191 el PRI; 89, el PAN; 68, el PRD; 64, el PVEM y 16 de manera conjunta. El número de iniciativas por sí mismo dice algo del trabajo de cada grupo, y podría pensarse que a mayor número de integrantes por cada grupo parlamentario son más las iniciativas presentadas. Sin embargo, el PVEM, que tan sólo tiene cinco integrantes presentó proporcionalmente más iniciativas que el resto de los partidos.

Haciendo un cálculo superfluo, podemos decir que cada uno de los senadores del PVEM presentó 12.8 iniciativas; los del PRD, 4.1; los del PRI, 3.2 iniciativas y los del PAN, 1.4 iniciativas. Esto es, el partido en el gobierno tuvo una mayor tendencia a mantener el *statu quo*, a pesar de que sus ofertas de campaña lo colocaban como un partido con intenciones de cambio. El PVEM, al ser una fracción con menor fuerza real en el senado por el número de escaños que ocupa, fue el partido más propositivo, aunque al hacer un *zoom* de las iniciativas presentadas se pueden conocer mejor los objetivos que persigue cada uno.

Las iniciativas presentadas fueron clasificadas por temas (ver cuadros anexos), pero en general se pueden agrupar en cuatro grandes grupos: temas relacionados con política interior, temas de política económica, temas de política social y temas de política exterior. Se puede objetar la clasificación en tanto que todos los temas están interrelacionados y, en alguna medida, unos afectan a otros y los modifican; no obstante, el primer criterio a considerar para la misma fue el primer objetivo planteado por los mismos autores (los senadores) al presentar cada propuesta.

¹ El artículo 78 constitucional establece que en los recesos habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros, de los cuales 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras, antes de clausurar cada periodo ordinario de sesiones. Durante la Comisión Permanente, los legisladores tienen las mismas atribuciones que establece la Constitución y además tienen las siguientes facultades: 1. prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional; 2. recibir en su caso la protesta del Presidente de la República; 3. recibir las iniciativas que les sean turnadas, a fin de que se despachen en el siguiente periodo ordinario de sesiones; 4. acordar las sesiones extraordinarias; 5. otorgar o negar la ratificación a la designación del Procurador General de la República; 6. conceder licencia hasta por 30 días al Presidente de la República y nombrar al interino que deberá sustituirlo en esa etapa; 7. ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; y 8. conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que les sean presentadas por los legisladores.

2. 2 Iniciativas de política interior

Se consideraron iniciativas de política interior a las propuestas cuyo objetivo era modificar o alterar las facultades del Ejecutivo Federal; la forma en la que opera la administración pública federal; las facultades del Congreso de la Unión; las tareas de los órganos constitucionales autónomos²; el sistema de administración y procuración de justicia; la forma en que funciona el sistema electoral; la seguridad pública; la transparencia y la participación ciudadana. En suma, se agruparon en esta clasificación las propuestas que modifican la forma en que confluyen las acciones de los diferentes actores políticos, las autoridades y la ciudadanía.

1. Cuadro comparativo de iniciativas presentadas en política interior

TEMA	PRI	PAN	PRD	PVEM	CONJUNTAS
Administración Pública Federal	11	1	2	3	2
Administración y procuración de justicia	22	12	4	6	1
Congreso de la Unión	13	6	16	6	2
Distribución de competencias	2	1	0	0	0
Facultades del Ejecutivo Federal	2	2	2	2	0
Gobernación	6	4	3	1	1
Organos Constitucionales Autónomos	1	0	1	0	1
Participación Ciudadana	3	1	1	2	0
Seguridad Pública	1	0	0	0	0
Sistema Electoral	0	3	3	7	2
Transparencia	1	4	1	0	0
TOTAL	62	34	37	27	9

El PRI y el PAN priorizaron las reformas al sistema de administración y procuración de justicia. Como se aprecia en el cuadro anterior, el PRI presentó un total de 22 propuestas, que incluyen reformas al sistema de procuración de justicia agraria. Del total de iniciativas presentadas por esta fracción sólo dos fueron aprobadas, una reforma a la Ley Agraria para darle autonomía a la Procuraduría Agraria y establecer la

² Los órganos constitucionales autónomos son aquellos órganos a los cuales está confiada la actividad directa e inmediata del Estado, que resultan cruciales para la configuración del modelo de Estado y que, dentro de los límites del derecho, gozan de completa independencia y paridad recíproca y a los que no se les asigna jerarquía alguna con respecto a otros órganos que componen el Estado. Ejemplos de estos son el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Banco de México. En *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Tomo V. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ed. Porrúa. México, 2004. pp. 379.

facultad del Senado de la República para elegir al procurador y una reforma a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que establece los principios de interpretación para considerar un acto delictivo como producto de un acto de delincuencia organizada.

La primera es especialmente importante sobre todo por la facultad que tiene el Senado para elegir al procurador agrario. Aunque en el país los focos rojos se han encendido también por conflictos urbanos, la mayor parte de ellos deriva de una deficiente procuración de justicia en materia agraria. Simplemente en Chiapas, una de las causas de los conflictos intercomunitarios es la determinación del derecho de propiedad sobre las tierras, entonces no es difícil reconocer el valor que tiene el cargo de procurador. Obviamente para aquellos que son dueños de grandes extensiones de tierra es conveniente conocer e influir en las decisiones de los procuradores en turno, en caso de un conflicto por este motivo.

En este contexto, y analizando la situación actual de un partido como el PRI –que ha dejado de ocupar la presidencia de la República-, es relevante tener control sobre la elección del procurador agrario, o al menos compartir el control, ya que es electo a partir de una terna presentada por el Ejecutivo Federal. Así, para un partido como el PRI que, por una parte, ya no tiene la presidencia y que, por otra, está integrado por diferentes grupos, con intereses diversos, es importante procurarse un espacio desde el cual puedan influir en esta decisión, ya sea desde la Presidencia de la República o desde el Senado de la República³. Una de las senadoras que promovió la iniciativa fue Arely Madrid Tovilla, senadora de mayoría relativa por el estado de Chiapas, actual presidenta de la Comisión de la Reforma Agraria del Senado y ex magistrada numeraria del Tribunal Superior Agrario de 1992 a 1997⁴.

La segunda reforma aprobada es relevante en tanto que los delitos ocasionados por delincuencia organizada han cobrado importancia en el debate público, ya sea porque han aumentado estas redes delictivas, porque han afectado a un sector que tiene más voz⁵ o porque los medios masivos de comunicación le han dado la difusión necesaria. A nadie escapa que, al menos en los últimos tres años, se han incorporado a la agenda pública temas como la pornografía infantil, el tráfico de órganos, las redes de “polleros” y, por supuesto, la piratería, que son expresiones de delincuencia organizada.

³ Lo que aquí sugiero es que en caso de que recobren la presidencia de la República, algunos grupos del mismo partido necesitan tener control desde otros espacios para ser un contrapeso efectivo. El PRI ya no es un partido que se discipline en cualquier contexto, ni que pueda proveer prebendas al gusto de todos sus integrantes.

⁴ Es significativo que mientras que el PRI colocó a unas de las mejores integrantes de la bancada a la Comisión de Reforma Agraria, Arely Madrid y Martha Tamayo –ambas reconocidas abogadas con amplia experiencia y cargos en la poder judicial-, el PAN eligió a un senador con amplia experiencia académica en agricultura y a dos senadores que se han dedicado a la ganadería.

⁵ Uso la palabra como el concepto de Hirschman como la posibilidad que tienen los miembros de un organismo, en este caso el Estado, para expresar directamente su insatisfacción a las autoridades, en Hirschman, Albert O. *Salida, Voz y Lealtad*. FCE. 1977. 189 pp.

Además de la iniciativa presentada y aprobada, en materia de justicia agraria, presentaron al Pleno cuatro reformas más para establecer la sucesión ejidal entre los miembros de la familia del dueño; establecer la posibilidad de la figura de amparo a cualquier persona que se encuentre en el régimen de propiedad de la tierra⁶; determinar que los magistrados agrarios puedan ser ratificados en sus cargos seis años más por el Senado y para mejorar y agilizar el proceso por el cual se dictan las sentencias en materia agraria. Con estas reformas se estarían protegiendo los derechos de propiedad individuales, sobre todo de la mujer – en el caso de la primera reforma- que es el miembro familiar más vulnerable en la sucesión de la propiedad; se daría la posibilidad del amparo a las cooperativas y ejidos (que desvirtuaría en los hechos a la Ley de Amparo) y se mejoraría la resolución judicial en esta materia. Además se fortalece el objetivo que subyace a la reforma aprobada sobre la Procuraduría Agraria porque provee estabilidad a los magistrados, cuya elección trascendería los cambios políticos sexenales.

En cuanto a seguridad se refiere, presentaron reformas para tipificar el secuestro *express* como delito y endurecer las penas por secuestros; asimismo, proponen el incremento de penas para el tráfico ilegal de personas, así como para el delito de paidofilia y proxenetas. Hay otras propuestas que inciden en la seguridad indirectamente, cuya intención es posibilitar mayor coordinación y cooperación entre órdenes de gobierno para la persecución del delito, específicamente proponen que el Ministerio Público Federal sea el órgano competente para conocer de los delitos del fuero común que tengan conexión con delitos federales y que los tres órdenes de gobierno puedan intervenir en determinados delitos del fuero común.

Asimismo, propusieron reformas en materia de justicia fiscal que también pretenden agilizar los fallos en cuanto a las demandas que se presentan ante las autoridades fiscales y fortalecer la responsabilidad del Estado ante actos dolosos cometidos contra terceros. El objetivo es darle efectividad a las acciones de las autoridades fiscales y obligarlos a que respondan ante la ciudadanía. También en este ámbito, los priistas propusieron la ratificación de los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Dentro de las reformas presentadas por este partido también destacan una a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para mejorar el recurso de revisión y otra a la Ley de Comercio Exterior para que los particulares puedan interponer demandas contra alguna resolución de las autoridades administrativas, de la Administración Pública Federal.

⁶ El espíritu de la Ley de Amparo es proteger las garantías individuales. Lo que en el fondo se busca con esta ley es que los grupos que tienen propiedad colectiva puedan interponer un amparo.

Por último, hay reformas al Código Penal Federal y a la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados para incrementar sanciones y añadir sanciones pecuniarias (multas) para los delitos que presentan un mayor volumen. Otras reformas posibilitan que una persona afectada pueda buscar una orden judicial sobre otra para que investiguen la filiación mediante un análisis genético.

El PAN presentó modificaciones para establecer la facultad de las autoridades administrativas para sancionar actos de naturaleza distinta a la penal; para regular los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; para elevar las penas por delitos fiscales cuando los cometan funcionarios públicos; para elevar las penas por estupro y violación; para que el Ministerio Público persiga de oficio a los autores y partícipes de un delito, y no el delito en sí como lo establece actualmente la Constitución; para obligar al Estado a indemnizar al particular que por su causa haya sufrido una lesión en su patrimonio; para considerar al contrabando como un supuesto de delincuencia organizada y autorizar a los jueces a intervenir comunicaciones privadas; para establecer los supuestos necesarios para que las autoridades desestimen la personalidad jurídica de las personas morales en ciertos casos; para que la piratería sea considerada un delitos de delincuencia organizada; para facultar a la Suprema Corte de Justicia a iniciar leyes; para que cualquier controversia con respecto a la aplicación de una ley sea resuelta por el Poder Judicial y para establecer penas para quienes se dedican al tráfico ilegal de personas.

Comparativamente, el PRD presentó muy pocas iniciativas al respecto, incluso el PVEM presentó más. Entre las que presentó el PRD destacan reformas a la Ley de Amparo para permitir la declaración general de inconstitucionalidad cuando alguna ley viole las garantías individuales; para establecer las condiciones para someter un caso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia y para que la Procuraduría General de la República tenga una fiscalía especial que atienda los asuntos relacionados con equidad de género, la no esclavitud y la discriminación.

El PVEM presentó reformas para que la base de la readaptación social del sentenciado sea el trabajo, la capacitación para el trabajo y la educación; para elevar a rango federal el delito de explotación sexual infantil; redefinir el concepto de delincuencia organizada como la asociación de dos personas o más; elevar a rango federal el delito de tráfico de menores; ampliar el periodo por el que la autoridades fiscales deben resolver los asuntos que les sean turnados y para que no se aplique pena alguna sobre un delito ambiental cuando el autor sea un campesino, realice la actividad para autoconsumo dentro de su comunidad y desconozca el delito.

El PRI, PAN, PRD y el senador sin grupo parlamentario de Convergencia por la Democracia, presentaron sólo una iniciativa conjunta para establecer las bases de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Las reformas en materia de administración y procuración de justicia fueron turnadas por la Mesa Directiva a las comisiones de Justicia, Comercio Exterior – aquellas relativas a las aduanas-, a Hacienda y Crédito Público – las relacionadas con justicia en materia tributaria-, algunas a la comisión de Gobernación, las que incluían reformas constitucionales a la de Puntos Constitucionales y aquellas que reforman en materia agraria a la comisión de reforma agraria.

Las únicas dos reformas aprobadas – una del PRI y otra del PAN- , de las 45 que se presentaron en total, esto es las reformas y adiciones a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, fueron turnadas a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Justicia. Su aprobación fue en el primer periodo ordinario de sesiones del tercer año legislativo. Ambas comisiones tienen presidencia panista. Cabe aclarar que todas las iniciativas de reformas y leyes son turnadas además a la comisión de estudios legislativos, comisión que se divide en dos más para repartir la carga de trabajo. La principal razón para no considerar esta comisión en el análisis es que en la gaceta parlamentaria no siempre se define a cuál de las tres comisiones de estudios legislativos fueron turnadas las iniciativas.

Dentro de los temas de política interior, el segundo tema más impulsado fue el de reformas al Congreso, en el que el PRD dominó la agenda, seguido por el PRI. Las reformas al Congreso fueron especialmente relevantes para el PRD, que desde mi perspectiva es un partido que, a pesar de las posibilidades reales que tiene para llegar a la Presidencia, pareciera tener preferencia por gobernar desde el Poder Legislativo. Desde mi experiencia⁷, el PRD y el PRI son los grupos parlamentarios que tienen una idea más clara del poder que se puede ejercer desde el Congreso, ya que gran parte de sus propuestas están orientadas a acotar el poder del Ejecutivo y a fortalecer los canales por los que la ciudadanía puede acceder a las instancias de toma de decisiones.

El PRD propuso facultar al Congreso para ratificar los nombramientos de los Secretarios de Estado⁸; reformas para que el legislativo evalúe y apruebe el Plan Nacional de Desarrollo; la creación de una comisión bicameral del Parlamento de las Mujeres de México⁹; facultar a las mesas directivas de ambas cámaras para que otorguen el uso de la tribuna a personas que no tienen el carácter de funcionarios

⁷ Me refiero a la experiencia adquirida trabajando como asesora de una legisladora en el Senado de la República.

⁸ En la práctica cotidiana este grupo ha demostrado más aversión para cooperar con los secretarios de Estado del gobierno panista que con los mismos senadores del PAN.

⁹ El Parlamento de Mujeres de México es un espacio creado por el Congreso para que las mujeres legisladoras y de organizaciones de la sociedad civil debatan sobre los temas que les interesan.

públicos¹⁰; crear el título honorífico de legislador de mandato cumplido; ampliar los periodos ordinarios de sesiones y eliminar la facultad del Ejecutivo para terminar las sesiones ordinarias del Congreso; convocar a periodos de sesiones extraordinarias para resolver sobre iniciativas enmarcadas en la llamada reforma del Estado; establecer la obligación de cada comisión para analizar y dictaminar los ramos que componen el presupuesto, según su competencia y para establecer la obligación de fiscalizar a los grupos parlamentarios; establecer los plazos para que las comisiones dictaminen los asuntos que les han sido turnados y establecer sanciones en caso de incumplimiento; establecer que el Congreso tienen una unidad de información; establecer las comisiones del Parlamento de Mujeres; constituir el Centro de Estudios de Finanzas Públicas del Congreso; establecer la reelección inmediata de diputados y senadores; facultar al Congreso para legislar en materia de remuneraciones de servidores públicos en los tres órdenes de gobierno y especificar que el Senado está facultado para participar en la definición de la política exterior.

Entre las reformas propuestas por el PRI están ocho a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Dos de las iniciativas de reforma tienen como objetivo establecer la obligación de las comisiones de trabajo del Congreso de difundir los textos íntegros de las iniciativas que les son turnadas para su estudio y dictamen y abrir un plazo de recepción de opiniones de instituciones o grupos interesados. Otra iniciativa de Ley presentada fue la Ley Federal de Cabildeo, que como su nombre lo indica tiene como objetivo normar el cabildeo¹¹, que de hecho se realiza en ambas Cámaras, pero que se presta a tráfico de influencias por no estar regulado.

Además este partido propuso modificar las fechas de inicio y de clausura de los periodos ordinarios de sesiones para que el Presidente de la República presente su informe al inicio de cada uno de estos; propuso reformas para que la Junta de Coordinación Política pueda proponer la creación de comisiones y comités y la creación de un grupo de cooperación parlamentaria que establezca vínculos bilaterales con órganos de los países con los que tenemos relaciones diplomáticas. En la práctica, los coordinadores de los grupos parlamentarios, a través de la Junta de Coordinación Política, acuerdan la creación de comisiones y comités *ad hoc*, sin la necesidad de modificar la Ley Orgánica.

De acuerdo a un artículo transitorio de la Ley Orgánica los comités vigentes son el de Administración, Asuntos Editoriales, Asuntos Internacionales, Biblioteca e Informática, Comunicación Social y el Instituto de Investigaciones Legislativas, pero los órganos que en la práctica asumen sus tareas son la Junta de Coordinación Política, la Coordinación de Comunicación Social, Comisión de Relaciones Exteriores,

¹⁰ Esta reforma fue propuesta en vísperas de la llegada de la marcha zapatista a la ciudad de México en el contexto del proceso de negociación con del grupo armado con el Ejecutivo Federal, que incluía la aprobación de la llamada Ley Cocopa.

¹¹ Se entiende por cabildeo la acción que realizan grupos o corporaciones de la sociedad para gestionar reformas o modificaciones en defensa de sus intereses.

Servicios de bibliotecas, Coordinación de Comunicación Social y el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, respectivamente.

Actualmente, cuando el Senado tiene que acudir a algún evento diplomático en algún país o representar al poder legislativo para reuniones interparlamentarias, los senadores que acuden como representantes son elegidos por acuerdos internos en sus respectivos grupos parlamentarios y de los coordinadores entre sí.

También presentaron una reforma para la creación de una instancia técnica operativa que realice estudios de impacto regulatorio en ambas cámaras y para que los dictámenes que impliquen nuevos gravámenes se evalúen al menos cinco días hábiles en periodos ordinarios y tres días en periodos extraordinarios. Estas son reformas más importantes desde el punto de vista de la responsabilidad que adquieren los legisladores con sus tareas, ya que hay muchas iniciativas aprobadas que generan altos costos económicos para la administración pública y que han probado ser poco efectivas en la práctica, como es el caso de la creación de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas. Asimismo, es fundamental que los legisladores analicen detenidamente las iniciativas que implican gastos directos a la población en general porque mayor recaudación en algunas áreas no implica mejor uso de los recursos en beneficio de los servicios que la población debe recibir.

En este sentido, presentaron una propuesta para establecer la facultad del Congreso para legislar en materia del impuesto al ingreso y activos, sobre la tenencia de vehículos y el consumo suntuario. En realidad, no hay estudios del dominio público, elaborados por el propio Congreso, sobre este tema y es en este tipo de iniciativas en las que la población debería opinar y no sólo emitir una opinión silenciosa una vez que descubre una noticia como ésta en algún medio de comunicación masivo.

Los senadores del PRI presentaron además un paquete de reformas constitucionales para facultar al Congreso para legislar en materia de husos horarios; para establecer como facultad exclusiva del Senado la autorización de salidas tácticas de las fuerzas armadas como apoyo para acciones bélicas; para establecer la incompatibilidad de funciones legislativas y una nueva ley sobre el apotegma de Benito Juárez (para que se inscriba en el recinto legislativo la frase “Entre los individuos como entre las Naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”). Sobre la primera y la última, vale la pena hacer notar que, desde la perspectiva de las reformas para mejorar la actividad legislativa, ambas propuestas resultan irrelevantes. En cuanto a la facultad para autorizar las salidas tácticas de las fuerzas armadas como apoyo para acciones bélicas, es una facultad relevante que supone que este grupo parlamentario en verdad quiere ser un contrapeso para el Poder Ejecutivo, y en esto obtuvieron un triunfo, ya que fue aprobada.

Finalmente, el PRI presentó una reforma constitucional para establecer el régimen de incompatibilidad legislativa, en la que se establecen las actividades que no puede realizar un legislador una vez que asuma su cargo, por ser incompatibles con la función legislativa. Esta propuesta en particular fue presentada el mismo día que una iniciativa de reforma similar presentada por una legisladora panista. El coordinador del PAN no estaba de acuerdo con la presentación de la iniciativa, por considerar que afectaba a sus propios intereses¹² y, a manera de hipótesis, se cree que el coordinador panista pidió a un senador del PRI presentar la misma reforma ese día para minimizar el impacto que esta tendría en los medios si era presentada por un senador panista, por el contexto político que se estaba viviendo en esos momentos.

El PAN presentó reformas al Congreso para cambiar la denominación de una comisión –de Biblioteca y Asuntos Editoriales por Biblioteca, Asuntos Editoriales, Archivo y Estudios Históricos -; para establecer un procedimiento para la publicación de leyes aprobadas; para agilizar la discusión y aprobación de leyes; un proyecto de Reglamento del Senado de la República; para establecer la facultad del Congreso para autorizar a las legislaturas locales el establecimiento de derechos e impuestos municipales por alumbrado público y para establecer la incompatibilidad de funciones legislativas, como se mencionó anteriormente.

Por su parte, el PVEM presentó reformas para establecer la facultad del Congreso para que intervenga en la ratificación del otorgamiento para la construcción y operación de aeropuertos en la República; para que el Congreso ratifique la declaratoria de actos expropiatorios; para que el Senado ratifique los nombramientos de los secretarios de Estado; para prolongar los periodos ordinarios de sesiones; para establecer la reelección inmediata de diputados y senadores; y para establecer la facultad exclusiva del Senado para analizar la política exterior del país.

La Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión presentó una reforma para establecer las bases de operación de este canal, la que fue aprobada por el Pleno y el PRI, PAN y PRD presentaron un proyecto de Reglamento para la Cámara de Senadores.

En general, se observa consenso sobre la necesidad de mejorar las tareas legislativas, sin embargo, ningún grupo ha promovido la aprobación de reformas que van en este sentido. Al ser el Congreso un órgano autopoietico, es decir, un sistema que se caracteriza por la capacidad de producir y reproducir por sí mismo los elementos que lo constituyen¹³, puesto que él mismo define sus propias normas y su propia

¹² El coordinador de la fracción parlamentaria del PAN en el Senado tiene un despacho de abogados y, al momento de la presentación de esta iniciativa, la Suprema Corte de Justicia emitió una resolución por la que el Gobierno Federal –la Secretaría de la Reforma Agraria- se obligaba a pagar una indemnización por una expropiación de terrenos a un particular; el litigio lo llevó el coordinador del PAN en su calidad de abogado.

¹³ Utilizo el concepto a la manera de Luhmann, en Corsi, Giancarlo, Elena Esposito y Claudio Baraldi. *Glosario sobre la Teoría Social de Niklas Luhmann*. Antropos-Universidad Iberoamericana-Iteso, eds. México, 1996. Pp. 31.

configuración, los legisladores no tienen incentivos para mejorar su trabajo, la única presión que tienen es el escrutinio público.

La ausencia de dictámenes sobre iniciativas cuyos objetivos son mejorar la labor parlamentaria dice mucho sobre el desinterés que tienen los legisladores por dar mejores resultados y transparentar sus actividades. Las iniciativas que se aprobaron en esta materia fueron para establecer una comisión bicameral del Parlamento de Mujeres, a propuesta del PRD, un acuerdo parlamentario que presentó la Mesa Directiva para establecer la obligación de esta Cámara a cumplir como sujeto obligado de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que fue una ley propuesta por el Ejecutivo Federal y un acuerdo para el funcionamiento del Canal del Congreso, que transmite por televisión por cable las sesiones del Pleno y de las comisiones de trabajo. La primera iniciativa aprobada fue turnada a la comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, cuya presidencia es del PAN y a la de Equidad y Género, con presidencia rotativa, que en el año de aprobación, el tercero de la legislatura, estuvo en manos del PAN también.

El grupo parlamentario con mayor interés por las reformas en materia electoral fue el del PVEM, incluso fue el segundo tema más relevante para la fracción después de las reformas para la protección al medio ambiente. Sus propuestas consisten básicamente en medidas para desincentivar la formación de nuevos partidos políticos, para que las prerrogativas a los partidos sean mayores y su distribución más equitativa, y para que el Instituto Federal Electoral no intervenga en la vida interna de los mismos. Todas estas propuestas responden al interés de ser el partido más importante de los partidos minoritarios representados en el Congreso.

El PRD presentó reformas para disminuir los requisitos para la formación de coaliciones, reestablecer la figura de candidatura común, limitar los topes para el financiamiento privado de las campañas, reglamentar las precampañas, reducir el tiempo de las campañas, aumentar penas por delitos electorales; también para garantizar la representación paritaria entre hombres y mujeres en los ayuntamientos y legislaturas locales y para que las entidades federativas sean consideradas circunscripciones plurinominales de cuatro senadores.

El PAN se interesó por modificar la forma de distribución de los recursos a los partidos políticos y propuso que el 90% de los recursos sea distribuido de acuerdo a los votos obtenidos, también presentó reformas para posibilitar el voto de los mexicanos en el exterior. El PRI no presentó iniciativa alguna en materia electoral, sin embargo presentó junto con el PAN y el PRD una reforma para reducir el costo de las elecciones, transparentar el uso de recursos de los partidos y de las agrupaciones políticas nacionales y otra para reducir el porcentaje establecido para distribuir equitativamente los recursos y privilegiar el porcentaje que depende de los votos obtenidos por partido.

Ninguna de las iniciativas en materia electoral fue aprobada e incluso una de las que presentó el PVEM para aumentar los requisitos para obtener el registro como partido político fue dictaminada en sentido negativo y desechada. Las comisiones a las que les fueron turnados estos asuntos fueron las de Puntos Constitucionales, cuyo presidente es Manuel Bartlett, y la de Gobernación, con presidente panista.

Después de las reformas al sistema de procuración y administración de justicia y al Congreso de la Unión, las reformas sobre política interior que de alguna forma interesaron al PRI fueron aquellas que modifican a la administración pública federal, puesto que lograron la aprobación de cuatro, de las once propuestas.

Entre las reformas a la administración pública aprobadas y presentadas por este partido destacan la Ley para crear el Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, que por cierto, afecta o beneficia –como se quiera interpretar- al Congreso de la Unión. Esta ley pretende la profesionalización de los cuadros administrativos, pero el resultado se podrá verificar en unos años más. La ley prevé mecanismos de capacitación y evaluación constantes a los funcionarios públicos y su promoción está sujeta a sus resultados, por lo que la calidad de los servicios que presten los funcionarios dependerá de la calidad de la capacitación y evaluación.

Aprobaron también la Ley del Proceso Administrativo Simplificado de Enajenación, cuyo objetivo es regular las bases para la enajenación de bienes de los que disponen las entidades y dependencias de la administración pública federal; la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que establece la edad de retiro forzoso de los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a la edad de 75 años. Asimismo, aprobaron reformas y adiciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para establecer un plazo para que el contralor interno de cada dependencia emita una sanción en contra del servidor público que haya incurrido en una falta o delito.

En diciembre de 2002 presentaron un proyecto de decreto para crear la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas. La idea original sobre la creación de esta comisión fue del Ejecutivo Federal en turno, para sustituir las funciones del Instituto Nacional Indigenista y como parte de una nueva forma de coordinar el diseño y ejecución de las políticas públicas de manera transversal, bajo la coordinación de una instancia (la comisión) que oriente, coordine, promueva, apoye, fomente, dé seguimiento y evalúe los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos¹⁴ indígenas, cuya ejecución corresponde a todas las secretarías de Estado.

¹⁴ Para fines de este análisis se utiliza la palabra *Pueblo* como una acepción general para los indígenas, ya que lo correcto para nombrarlos como sujetos de derecho es hablar de comunidades indígenas o indígenas. De hecho este concepto fue uno de los puntos de mayor discrepancia en las negociaciones para la reforma constitucional.

Es correcto decir que “presentaron” un proyecto de ley, en tanto que esa ley fue de manufactura casi exclusiva del Ejecutivo Federal, quien prefirió - a través de la hoy Comisionada Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Ingeniera Xóchitl Galvez- cedérsela al PRI, debido a la fuerza real de éste en la Cámara y al descontento del Ejecutivo hacia su partido después de la aprobación de las reformas constitucionales en materia indígena. Este tipo de estrategias del Ejecutivo Federal fueron los detonadores del “no sano” distanciamiento del PAN-Gobierno, que a la larga terminaron por complicar la negociación con el mismo PAN de muchas reformas relevantes para el mismo Ejecutivo Federal.

Afirmar que esta ley, como las otras mencionadas, incide en el funcionamiento de la Administración Pública Federal no implica calificación alguna o juicio de valor, simplemente la creación de una nueva instancia en la estructura genera gastos públicos, independientemente del objeto para el que haya sido creada. Sin embargo, la experiencia con esta Comisión es que la estructura de la Administración Pública Federal y la cultura política de la misma no han permitido cumplir el objetivo para la que fue creada¹⁵.

Otras reformas importantes, sin aprobar, son las reformas a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que establece requisitos para ser auditor y evitar que el cargo se politice; la reforma a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, que modifica la composición del consejo de administración de la empresa; un conjunto de reformas constitucionales para que cada estado de la federación sea responsable de establecer un régimen de incompatibilidad de funciones y de reelección legislativa y para que los estados y municipios puedan celebrar acuerdos internacionales sin la autorización del Senado, así como reformas constitucionales para establecer la figura de Jefe de Gabinete, cuyo nombramiento dependerá de la ratificación del Congreso.

Algunas iniciativas más que modifican a la Administración Pública Federal, presentados por el PRI y sin aprobar, son la Ley del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Ley General de la Juventud y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Estos tres proyectos de ley en particular son un claro ejemplo de que, a partir de la alternancia del 2000 en el gobierno federal, los partidos de oposición han intentado imponer una agenda distinta desde el poder legislativo y de edificar una estructura *ad hoc* de la administración pública federal. Las dos primeras son una propuesta “alterna” para conducir el Consejo y el Instituto Mexicano de la Juventud, respectivamente, mientras que la del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se presentó dos meses después de que el Ejecutivo Federal expidiera el decreto por el que se crea un instituto para la evaluación de la educación, lo que representa un claro indicio de que el PRI no quedó satisfecho con la propuesta aprobada.

¹⁵ Este hecho se pudo constatar con las comparecencias de la comisionada a las comisiones de trabajo del Senado de la República, particularmente a la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara, quien ha señalado la escasa disposición de las secretarías de Estado para coordinar acciones en materia indígena.

El PAN, en materia de reformas a la administración pública federal, presentó sólo una iniciativa para la creación del servicio público profesional de carrera, que se dictaminó junto con la propuesta del PRI y fue aprobada. El PRD presentó una para ampliar el ámbito de operación de las empresas paraestatales del sector energético para que puedan producir y negociar actividades que se deriven directamente de las actividades que realizan y el PVEM, una, para ampliar las facultades y responsabilidades de los órganos federales encargados de la energía nuclear.

Conjuntamente, presentaron y aprobaron un estatuto jurídico para establecer las bases para que los funcionarios del Senado puedan ingresar al servicio civil de carrera y un proyecto de ley para crear el Consejo Económico y Social, que tiene como función ser un órgano de consulta del Gobierno Federal y del Congreso de la Unión, así como promotor del diálogo entre todos los actores sociales y políticos para discutir los programas de gobierno y las iniciativas de ley o reformas. El estatuto se creó por acuerdo de todos los grupos parlamentarios, mientras que el Consejo fue una iniciativa del PRD, PAN y PRI.

Todos los partidos presentaron iniciativas para influir en la gobernación del país, con el PRI como líder, e incluso presentaron una iniciativa conjunta entre el PRI, PAN y PRD, la cual fue aprobada y tiene como objetivo regular la entrada de vehículos de procedencia extranjera para tener mayor control sobre estos. Otros asuntos de interés para el PRI en este tema fueron la creación de una Ley de Husos Horarios, que presentaron aprovechando la disputa entre el gobierno capitalino y el gobierno federal por el horario de verano. En este mismo tema presentaron una reforma para adecuar el huso horario de la Comarca Lagunera, sin afectar sus actividades económicas, la cual fue aprobada. El PRI se mantuvo al margen de la disputa entre el PAN y PRD y demostró una postura proactiva en este sentido; también presentaron conjuntamente una reforma constitucional para determinar las causas graves para la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y reformas para que los jefes de las oficinas consulares puedan fungir como jueces del registro civil.

El PAN, por su parte, se interesó por presentar reformas para permitir que los mexicanos que radican permanentemente en los Estados Unidos de Norteamérica puedan circular sus vehículos en territorio nacional; para que ningún extranjero pueda servir en el Ejército Mexicano; para establecer que la división de poderes no excluye una auténtica cooperación y colaboración entre ellos e incluir en esta idea a los organismos constitucionales autónomos. Por último, presentaron una reforma para establecer el 12 de noviembre como Día del Himno Nacional.

El PRD presentó reformas para fortalecer el régimen político y jurídico del Distrito Federal (la llamada reforma política del D.F.); para establecer la facultad exclusiva del Ejecutivo Federal para hacer abandonar del territorio nacional a todo extranjero cuya estancia juzgue inconveniente y para establecer

una excepción sobre la autorización del Senado para permitir la entrada y salida de tropas nacionales y extranjeras del país, cuando el caso trascienda la política exterior del país. El PVEM sólo presentó una reforma para excluir al Congreso de la Unión de la discusión anual del horario estacional.

Las reformas para redistribuir competencias fueron en general escasas. Los únicos grupos que presentaron iniciativas en este sentido fueron el PRI y el PAN. El PRI presentó una para eliminar la facultad exclusiva del Ejecutivo Federal para determinar los tiempos ocupados en radio y televisión y para que el poder ejecutivo y legislativo concurren, sin invasión de competencias, en la determinación de las tarifas eléctricas, mientras que el PAN presentó una para descentralizar a nivel municipal el trámite de licencias colectivas para los cuerpos policiales. Ninguna de éstas fue aprobada. En el caso de la determinación del tiempo aire para los partidos políticos y el gobierno federal, se puede ver que no es únicamente una modificación que incide en la distribución de competencias, sino también en la vida de los partidos políticos.

Todos los grupos presentaron iniciativas para reformar las facultades del Ejecutivo Federal –dos cada uno-, aunque ninguna conjuntamente. El PRI se preocupó por acotar sus facultades, al proponer la eliminación del Ejecutivo para modificar, suprimir o eximir las contribuciones económicas que establezca el Congreso de la Unión y para establecer que el Ejecutivo no puede ejercer la facultad de veto con respecto a las resoluciones o proyectos que resulten del ejercicio de las facultades exclusivas de cada Cámara. El PAN presentó una reforma que acota un poco la facultad del Ejecutivo para crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles y otra reforma para establecer la facultad exclusiva del Ejecutivo para establecer los husos horarios, en obvia alusión al problema suscitado entre el gobierno del Distrito Federal/ PRD y el Ejecutivo Federal/PAN.

El PRD presentó una para hacer efectivas las facultades constitucionales del Ejecutivo y del Senado en materia de negociación, celebración y aprobación de tratados, convenios, acuerdos y renegociaciones internacionales y otra para crear la figura de Jefe de Gobierno de la Federación, crear un Consejo de Gobierno y por el que faculta al Senado para elegir unilateralmente al Procurador General de la República y a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mientras que el PVEM presentó una propuesta para que el Presidente de la República pueda ser sometido a juicio político y removido de su cargo y para que el Ejecutivo Federal presente un informe de gobierno en cada apertura de sesiones ordinarias.

Ninguna de las iniciativas en esta materia fue aprobada. Es evidente que ahora que cualquier partido político tiene relativamente iguales oportunidades de ocupar la Presidencia de la República, tienen pocos incentivos para acotar al presidente o para darle más facultades, pues se estarían acotando a ellos mismos y los partidos que puedan volverse opositores no tendrían herramientas legales para controlar al

Ejecutivo. La razón para presentar iniciativas en este sentido puede ser, empero, que los grupos parlamentarios y sus partidos no son homogéneos y que los grupos o facciones a su interior sí tienen incentivos para delimitar las facultades del Ejecutivo. Tal vez es la misma razón por la cual para las tres principales fuerzas políticas representadas en el Senado dedicaron especial interés a las reformas al Congreso, que es una de las mejores vías de control hacia el Ejecutivo.

En cuanto a las reformas al funcionamiento de los órganos constitucionales autónomos, el PRI y el PRD presentaron reformas para darle autonomía al Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, aunque no de manera conjunta. La única iniciativa conjunta en este tema fue una que presentó la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara para ampliar las facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y para establecer la facultad del Senado para la ratificación del nombramiento de su presidente. Esta reforma fue aprobada.

Otros temas relacionados con la política interior del país son la seguridad y la transparencia. El PRI y PVEM mostraron algún interés por el primer tema. El primero presentó una iniciativa para fomentar una cultura de protección civil preventiva, que fue aprobada, y el PVEM una para restringir la permanencia en el territorio mexicano de porta aviones y otros barcos de guerra de países que participen en un conflicto armado, así como para establecer una severa vigilancia en las fronteras mexicanas.

En cuanto a reformas para la transparencia, resulta significativo que el PAN haya sido el grupo que mayor número de reformas presentó en la materia. Este grupo propuso obligar a las legislaturas de los estados y los ayuntamientos a publicar las remuneraciones de los servidores públicos de elección popular; una reforma a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que fue aprobada, para definir el ámbito de aplicación de la información pública con relación a la privada; otra para establecer las bases por las que el Congreso se vuelve sujeto obligado de la ley de transparencia y otra más para que los rectores y funcionarios de las universidades públicas que cumplan funciones de vigilancia, revisión y auditoría en el órgano administrativo de las universidades sean sujetos obligados de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Se puede deducir de las iniciativas presentadas por el PAN que es un partido que sí demuestra interés por la transparencia, pues de hecho es el primer sexenio en el que se han establecido los mecanismos necesarios para acceder a la información pública, sin embargo, el interés del PAN es hacer extensiva la obligación a otras instancias, es decir, compartir esa responsabilidad.

El PRI presentó una para que el poder judicial haga públicas todas las resoluciones e información sobre las acciones y procedimientos de los juicios, salvo los casos señalados como reservados por la misma ley. El PRD propuso una reforma para que, cuando la Comisión Nacional de Derechos Humanos emita una recomendación a funcionarios públicos y éstos no la cumplan, el Congreso los cite a comparecer. El PVEM no presentó iniciativas en este tema.

La regulación y promoción de la participación ciudadana en la vida pública es también un asunto que se incluyó dentro de los temas de política interior. Se esperaba que los partidos con mayor interés por el tema hubieran sido el PRD y el PAN, en tanto que, al menos en el discurso, han reivindicado y sostenido la necesidad de mayor participación ciudadana; sin embargo, los partidos que mayor interés mostraron fueron el PRI y el PVEM, posiblemente por ser ahora partidos de oposición, aunque en general no se tuvo tanto interés en este tema como en otros.

El PRI presentó una reforma que fue aprobada para reconocer el esfuerzo de quienes han contribuido a fortalecer una cultura de protección civil o que han realizado actos de prevención y ayuda en casos de desastres. Presentaron también una iniciativa para otorgarles a los connacionales que tienen doble nacionalidad, la posibilidad de tener voz y voto en el Congreso Mexicano y otra propuesta más para impulsar las condiciones de participación de los jóvenes en el diseño de los programas y políticas que les afectan.

El PVEM presentó una reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para que los hombres y mujeres tengan las mismas oportunidades de acceder a los puestos de elección popular. Esta propuesta también puede ser inscrita dentro de las reformas en materia electoral, pero opté por incluirla en participación ciudadana por tratarse de un asunto de participación equitativa con relación al género. También propusieron una reforma para establecer las bases para realizar una consulta pública sobre temas ambientales.

El PAN presentó tan sólo una reforma que está orientada a la participación de un grupo económico para incidir en su propio sector, la cual establece las bases y procedimientos para la constitución, organización y participación de las organizaciones agrícolas; mientras que el PRD presentó una reforma orientada a establecer los procedimientos para los plebiscitos y referéndum y para que los ciudadanos tengan derecho de iniciativa, que sin duda es una propuesta relevante, que el mismo PAN ha planteado en legislaturas pasadas.

2. 3 Iniciativas de Política Social

Las reformas en materia de política social fueron el segundo paquete de reformas presentadas relevantes para la Cámara de Senadores. Como veremos el PRI fue el líder, fue el partido que más reformas presentó, particularmente sobre el tema de desarrollo de los pueblos indígenas, seguido por el PAN y el PVEM. Sin embargo, las iniciativas que presentó el PRD fueron las más relevantes para cambiar la forma de operar los programas sociales, alguna de las cuales fueron aprobadas.

En este apartado se incluyeron reformas que tienen por objetivo apoyar o mejorar las condiciones de vida de la población, a partir de la satisfacción de las necesidades más elementales de los individuos: alimentarse, proteger la salud, educarse y habitar en condiciones adecuadas para la vida social, lo que incluye protección para la vejez, protección a grupos en condiciones de vulnerabilidad, un medio ambiente sano y el respeto y garantía del ejercicio de derechos humanos elementales¹⁶.

2. Cuadro comparativo de iniciativas presentadas en política social

TEMA	PRI	PAN	PRD	PVEM	CONJUNTAS
Educación y Cultura	10	1	2	1	0
Derechos Humanos	5	2	5	3	0
Distribución de competencias en política social	2	3	1	1	1
Desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas	38	4	1	0	0
Medio Ambiente	6	6	0	21	0
Otros beneficios sociales	5	3	5	1	0
Pensionados y Jubilados	5	4	2	0	0
Regulación urbana	1	0	0	0	0
Salud	6	5	1	3	0
Sistema de seguridad social	1	2	2	0	1
Vivienda	3	1	0	0	0
TOTAL	82	31	19	30	2

¹⁶ Se usó el concepto desarrollado en el libro de Trejo, Guillermo y Claudio Jones coords. *Contra la Pobreza. Por una estrategia de política social*. Editorial Cal y Arena. México, 1993. Pp. 303.

A partir de la clasificación general por temas, se advierte que el mayor número de iniciativas que presentó el grupo parlamentario del PRI tienen que ver con el desarrollo de los pueblos indígenas. Presentaron un paquete de 38 iniciativas, elaboradas como adecuaciones a las reformas constitucionales, propuestas por el Ejecutivo Federal, que se aprobaron en abril del 2001. Aquí vale la pena explicar que las reformas constitucionales en materia de derechos indígenas ingresaron al Senado como Cámara de Origen y la negociación importante se hizo en esta Cámara; de hecho el apartado B, del artículo segundo constitucional reformado, fue creación del PRI, específicamente del Senador Carlos Rojas Gutiérrez¹⁷, quien a la postre ha sido el líder de las decisiones de su fracción en lo que respecta a las iniciativas en materia de política social¹⁸.

El apartado B del artículo segundo constitucional establece la concurrencia y las obligaciones de los órdenes de gobierno para instrumentar políticas públicas para los indígenas. Asimismo, establece la obligación de las autoridades para consultar a los pueblos indígenas sobre los programas y políticas que se creen y que les afecten directamente. Por esta razón, la aprobación de este paquete de reformas ha sido lenta, ya que se han realizado consultas a las comunidades indígenas sobre las iniciativas, en coordinación con algunas secretarías de Estado y la academia, antes de someterlas a votación del pleno. En la LVIII legislatura, aprobaron 6 en esta materia, todas presentadas por el PRI.

Ahora bien, la clasificación que se le dio a las iniciativas que tocan el tema indígena puede parecer bastante pretenciosa, sin embargo, el objetivo que subyace en estas iniciativas es influir y garantizar el desarrollo de los pueblos indígenas. Al menos discursivamente esa es la intención. Las iniciativas van desde cuestiones de fondo como reformar la Ley de Coordinación Fiscal para que se genere un fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas o reformas al Código Federal de Procedimientos Penales para que tengan derecho a un intérprete y defensor que conozca sus lenguas y usos y costumbres, hasta reformas inocuas como las reformas a la Ley de Imprenta, que establece la prohibición a las injurias o menosprecio a los pueblos indígenas a través de publicaciones. Lo cierto es que, independientemente de la opinión que se tenga sobre las reformas constitucionales en materia de derechos indígenas, el PRI aprovechó la oportunidad que generó la reforma constitucional e intentó retomar las demandas contenidas en la mal llamada "Ley Cocopa"¹⁹, que fue una de las demandas irreductibles del Ejército Zapatista de Liberación Nacional para sentarse a dialogar y en su caso firmar el acuerdo de paz.

¹⁷ Carlos Rojas fue funcionario del Instituto Nacional Indigenista de 1972 a 1983; posteriormente tuvo diversos cargos en la administración pública federal relacionados con la atención a población marginada y finalmente fue Secretario de la Secretaría de Desarrollo Social de 1993 a 1998.

¹⁸ El senador Rojas es quien negocia la posición del PRI en los dictámenes de las iniciativas en materia de política social, aunque la iniciativa en cuestión no haya sido dictaminada por alguna de las comisiones a las que él pertenece, mientras que en el PAN, la líder es la senadora Luisa María Calderón y la del PRD la senadora Leticia Burgos Ochoa, presidenta de la Comisión de Desarrollo Social.

¹⁹ Lo que se ha denominado coloquialmente "Ley Cocopa" es exactamente un paquete de reformas constitucionales, no una ley. Por otra parte la Comisión de Concordia y Pacificación, la Cocopa, presentó un paquete de reformas que son adecuaciones legales a los Acuerdos de San Andrés Larráinzar sobre derechos y cultura indígenas.

Esto es así porque, además de las reformas en materia de administración de justicia, propusieron reformas que aseguran la participación de los indígenas en la planeación de los programas de desarrollo y su participación en instancias decisorias de la administración pública; establecen derechos para el uso y explotación de recursos naturales en su hábitat; establecen obligaciones de las autoridades federales y locales para proveerles bienes y servicios con respeto y consideración a sus usos y costumbres, así como protección a su patrimonio material y cultural, etcétera.

El hecho de que se establezcan reformas específicas para los indígenas que introducen derechos, que finalmente tenemos todos los ciudadanos mexicanos por el hecho de ser mexicanos, proviene de la idea de que es necesario que los indígenas sean considerados, en lo individual, como sujetos de derecho, pero también como sujetos que pertenecen a un conjunto mayor de personas con orientaciones culturales que se expresan en una concepción y práctica comunitarias, porque precisamente los derechos y obligaciones individuales de los indígenas derivan de los derechos y obligaciones que tienen por ser miembros de una colectividad. Es decir, si hablamos de establecer derechos para los indígenas es porque precisamente por su condición indígena no han tenido acceso a los derechos que todos tenemos por ser mexicanos.

Es pertinente preguntarse si la aprobación de estas reformas modificará efectivamente la realidad de los indígenas. La respuesta *a bote pronto* puede ser negativa porque lo cierto es que en la práctica, aunque se establezca la obligación de los juzgados para contar con intérpretes que conozcan sus lenguas y expertos que conozcan sus usos y costumbres, por ejemplo, no implica que puedan acceder a una mejor aplicación de la justicia. No obstante es mejor que los indígenas puedan hacer exigible ese derecho, a no poder hacerlo porque no está en las leyes.

Por otra parte, el hecho de que el PRI haya propuesto la mayor parte de las leyes secundarias en la materia puede explicarse por una necesidad de fortalecer y justificar la creación de un apartado B en las reformas constitucionales, apartado que no fue aceptado por los zapatitas. Adicionalmente, les permite posicionar electoralmente su interés por este grupo poblacional e imprimir un sello a sus acciones legislativas.

Como se mencionó, del total de las 38 reformas presentadas, fueron aprobadas seis, entre las que está la creación de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. También aprobaron una reforma a la Ley de Planeación para asegurar la participación de los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Con esta reforma se puede verificar que el paquete de reformas subsecuentes a la reforma constitucional en esta materia tienen como objetivo traducir las reformas constitucionales en

directrices de acción para las políticas públicas, ya que la obligatoriedad de las autoridades para asegurar la participación de los pueblos y comunidades indígenas está ya en la Constitución.

Otra de las reformas aprobadas fue al Código Federal de Procedimientos Civiles para establecer el derecho de los indígenas a contar en todo tiempo y circunstancia con la asistencia de intérpretes que conozcan su lengua y cultura. Otra más, obliga a las instituciones públicas a dar trato igual, oportuno y justo a los indígenas, así como a atender sus necesidades particulares. Se aprobaron un conjunto de reformas a las leyes orgánicas de la banca de desarrollo para establecer sus tareas en el impulso al desarrollo de los indígenas y, por último, aprobaron reformas a la Ley Federal de Vivienda para especificar cómo debe atenderse y observarse la prohibición de la discriminación de la población indígena en el acceso a la vivienda.

A pesar de que las reformas secundarias en materia indígena fueron provocadas por la reforma constitucional que envió el Ejecutivo Federal, el PAN presentó sólo cuatro iniciativas para registrar los tipos de migración indígena y planear el desarrollo regional con la participación de los indígenas; para que la Secretaría de Desarrollo Social participe en la política indígena y se genere una coordinación transversal; para establecer los criterios para consultar a pueblos y comunidades indígenas, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente en el ámbito federal y para establecer un régimen de protección del conocimiento colectivo de los pueblos y comunidades indígenas vinculados a los recursos biológicos. Este paquete de reformas también está por aprobarse en la legislatura en curso, la LIX.

La presidencia de la Comisión de Asuntos Indígenas es de la senadora panista Luisa María Calderón y la mesa directiva de la comisión la integraban el senador Carlos Rojas y el fallecido senador perredista Daniel López Nelio. Cuando se realizó el dictamen para aprobar las reformas constitucionales en materia indígena, prácticamente la única panista que apoyó la iniciativa presidencial fue la senadora Calderón, quien junto con otro senador panista que integra la comisión, presentaron reformas secundarias en esta materia. La integración de la comisión explica el resultado sobre la aprobación de las reformas.

El PRD, cuyos integrantes no estuvieron del todo de acuerdo con la reforma constitucional, presentaron un proyecto de ley para decretar amnistía a los ciudadanos indígenas que son procesados por delitos derivados de la tenencia de la tierra y explotación de recursos naturales, de conflictos derivados del ejercicio de sus usos y costumbres; por ideas políticas y laborales y por ataques a las vías de comunicación o de bienes federales. Sus propuestas reflejan una orientación hacia el conflicto político de los indígenas, en especial a los chiapanecos, oaxaqueños y guerrerenses. El PVEM no presentó ninguna en este tema, ni se presentaron iniciativas conjuntas.

La distribución de competencias en materia de desarrollo social, como toda distribución de competencias, en teoría, deben servir para generar corresponsabilidad sobre el ejercicio de las políticas públicas entre los órdenes de gobierno y establecer facultades entre los poderes de la Unión. En este sentido, el PAN fue el que más impulsó la corresponsabilidad; presentó reformas para establecer concurrencia para regular la gestión integral de residuos; un proyecto de ley para establecer normas y principios básicos para la planeación nacional del desarrollo, las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, las bases para promover y garantizar la participación democrática de la ciudadanía y las bases para evaluar el cumplimiento de objetivos del plan y de los programas; así como una propuesta para establecer las bases generales de coordinación y colaboración entre los tres órdenes de gobierno en materia de cultura.

El PRI propuso distribuir competencias en materia de salud y educación y para establecer las bases de la participación ciudadana en la planeación del desarrollo. Una para apoyar el desarrollo regional del norte del país y establecer la concurrencia para lograr este objetivo, la cual fue aprobada. El PRD presentó una para que el legislativo y ejecutivo federales organicen un sistema de planeación democrática y para que el legislativo supervise el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. El PVEM también presentó sólo una iniciativa para establecer las bases generales de cooperación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno y del sector privado en materia de cultura física y deporte, tema que está a su cargo, ya que la presidencia de la comisión de Juventud y Deporte la tiene este partido.

Los tres grupos mayoritarios presentaron un proyecto conjunto para dotar al Congreso de atribuciones en materia de legislación en materia de salubridad general e incluir a los municipios en esa facultad concurrente.

El PAN y el PRD dominaron la agenda para reformar al sistema de seguridad social. El primero presentó reformas para transparentar la operación presupuestaria del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y para simplificar las operaciones de este instituto, y el de las empresas con respecto al pago de sus cuotas, ambas fueron aprobadas. El segundo grupo presentó reformas para equiparar las cuentas individuales de las administradoras de fondos de ahorro para el retiro (Afores), conforme a la Ley del IMSS y para que la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro envíe un estudio detallado al Senado para analizar las ventajas de rentabilidad financiera del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en países extranjeros.

El PRI presentó una reforma para establecer el régimen de seguridad social y tributario de las cooperativas pesqueras y una reforma con el PAN y el PRD para establecer la obligación del IMSS para prestar servicios de guardería conforme a la ley del instituto y la Ley General de Educación, así como la

obligación del Consejo Técnico del Instituto de expedir reglamentos específicos para las guarderías ordinarias y subrogadas.

La presidencia de la comisión de Salud y Seguridad Social es del senador perredista Elías Moreno Brizuela, quien ha hecho buena mancuerna para llegar a acuerdos con el senador panista Xicoténcatl Reynoso y el senador priista Miguel Angel Navarro Quintero, quienes son secretarios de la comisión. Los tres integrantes de la mesa directiva de la comisión son médicos.

En contraposición al bajo número de iniciativas presentadas para reformar el sistema de seguridad social, el PRI presentó reformas específicas para beneficiar a los jubilados y pensionados como reformas para que la pensión dinámica se incremente al mismo tiempo y de la misma forma en que aumentan los sueldos; para especificar que las cuotas del IMSS, del Instituto Nacional del Fondo de Vivienda (Infonavit), del SAR y del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (Fovissste) no forman parte de los ingresos de los trabajadores; para establecer una fórmula para la pensión de las viudas cuya pensión sea igual o menor a los 1.5 salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal, la que fue aprobada; para aumentar la pensión del ramo de seguro de invalidez y enfermedad general y para que se les reconozca a quienes se jubilaron antes de 1982 de la empresa Ferrocarriles Mexicanos de México su carácter de pensionados.

El PAN presentó reformas para que los viudos o concubinos de las aseguradas por el IMSS reciban pensión; para obligar a dar informes trimestrales sobre las Afores; precisar que las personas morales, afores, Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores) son sujetos de garantía que otorga la Ley de Protección al Ahorro Bancario, al considerar como obligaciones garantizadas los ahorros de los trabajadores manejados por los bancos; y para extender los beneficios de una pensión mínima a los ex trabajadores ferrocarrileros.

El PRD presentó dos, una para garantizar una pensión universal y otra para garantizar una pensión mínima no contributiva para las personas con discapacidad general y permanente y a los adultos mayores de setenta años que no sean sujetos de los beneficios de otra ley de seguridad social. El PVEM no presentó iniciativas ni para reformar el sistema de seguridad social, ni para establecer algún beneficio a los jubilados y pensionados.

Aunque en estricto sentido las reformas para jubilados y pensionados deben ser dictaminadas en primera instancia por la comisión que lleva el nombre (de presidencia perredista), la comisión de Salud y Seguridad Social es la que en la práctica ha llevado los acuerdos para aprobar las reformas en esta materia.

Las reformas en educación y cultura fueron la segunda prioridad para el PRI, después de las reformas en materia indígena, y fue el grupo que más iniciativas sobre el tema presentó. Estas fueron para establecer la obligatoriedad de la educación preescolar, la cual fue aprobada; para que la educación que imparte el Estado sea sobre la base de los avances culturales y para que todo individuo tenga derecho a acceder a los bienes y servicios culturales del Estado; para que en caso de ajustes presupuestales no sea afectado el gasto educativo; para regular las actividades del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; para crear un Instituto de Evaluación de la Educación Básica, Media, Media Superior y Superior, pública y privada; para exentar del pago de impuesto a la importación los materiales que sean de utilidad para los planteles públicos de enseñanza; para castigar severamente la comisión de delitos relacionados con la pérdida y destrucción del patrimonio cultural; otras por las que se establece el derecho de educación a los jóvenes; para ajustar la Ley General de Educación a los cambios que derivaron de las reformas constitucionales para establecer la obligatoriedad de la educación básica y para establecer la responsabilidad del Estado para fomentar la lectura en México.

El PAN sólo presentó una para integrar la promoción y respeto a la cultura en la planeación del desarrollo del país. El PRD presentó reformas para que la evaluación educativa sirva de base para las reformas legislativas y permitir la participación social en el proceso de evaluación, así como reformas para propiciar la participación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología en la programación, presupuestación, información, transparencia y evaluación del gasto público destinado a la investigación y el desarrollo.

El PVEM presentó sólo una reforma para ampliar los principios de la educación que se imparte a la enseñanza de la protección del medio ambiente. Conjuntamente no presentaron reformas en este sentido y, como se puede ver, de las catorce iniciativas que presentaron todos los grupos parlamentarios, sólo una fue aprobada. La comisión de educación y cultura fue presidida por el senador José Natividad González Parás, que no tiene experiencia previa en esta materia, y quien solicitó licencia para contender a la gubernatura de Nuevo León, la cual ganó. Actualmente el presidente de la comisión es Tomás Vázquez Vigil, quien sí tiene experiencia en la materia, al menos desde la actividad sindical, pero los resultados del trabajo de esta comisión se verán al finalizar la LIX Legislatura.

En el ámbito de salud, el PRI y el PAN tuvieron primacía en la presentación de reformas. El primer grupo presentó reformas para que los bienes decomisados por delitos contra la salud se destinen a programas de rehabilitación de farmacodependientes, que fue aprobada; para garantizar constitucionalmente el derecho de toda persona a la alimentación; para establecer medidas que protejan el desarrollo del producto de la concepción; para que la salud visual sea una de las matrices de salubridad general – también aprobada- y para que esta reforma se aplique retroactivamente.

El PAN presentó también una reforma constitucional para establecer el derecho a la alimentación; para establecer la obligación de informar sobre los alimentos adulterados y contaminados y evitar la publicidad que da valores falsos a los productos; para establecer medidas para detectar tempranamente la sordera, que fue aprobada; para hacer obligatoria la verificación de productos cárnicos de importación en los puertos de entrada del país y para establecer los requisitos y especificaciones que deben exigirse para la introducción de alimentos de importación.

El PRD presentó una iniciativa para incrementar paulatinamente los recursos destinados a salud en no menos del cinco por ciento del Producto Interno Bruto. El PVEM presentó tres reformas para establecer preceptos mínimos para que el juicio de amparo sea el medio para resguardar el derecho a un medio ambiente sano; para eliminar requisitos para la donación de médula ósea y para incorporar el principio precautorio de exposición a la radiación electromagnética. Conjuntamente no presentaron reformas en materia de salud. El PRI logró la aprobación de dos reformas y el PAN de una. La comisión encargada es la mencionada comisión de Salud y Seguridad Social.

En cuanto a las políticas de vivienda, el PRI presentó tres iniciativas para que las empresas aporten el 10 por ciento de los salarios de los trabajadores de manera gradual para el Fondo Nacional de Vivienda; para ampliar las opciones crediticias para la obtención de vivienda y para que los trabajadores en activo y retirados no pierdan por incumplimiento en los pagos de amortización el crédito a la vivienda.

El PAN presentó una reforma por la que se crea un instituto financiero que fomente la libre competencia de los desarrolladores de vivienda. El resto de los partidos no presentó iniciativas sobre vivienda, ni se presentaron iniciativas conjuntas. Ninguna de las iniciativas fue aprobada y, sin embargo, la oferta pública de vivienda ha crecido, según datos de presidencia de la República²⁰, lo que nos puede llevar a deducir que, al menos en esta materia, la inactividad legislativa no ha provocado parálisis gubernamental. La comisión de Vivienda es presidida por el senador Marcos Carlos Cruz, del PRD, quien tiene experiencia en asuntos educativos.

La protección al medio ambiente fue el tema más relevante en la agenda del PVEM, no sólo con respecto a los temas sociales, sino con respecto a todos los temas. Presentó 21 iniciativas sobre este tema, entre las que destacan, una reforma a la Ley de Planeación, que fue aprobada, para que se incorporen los criterios de sustentabilidad y responsabilidad ambiental en la planeación del desarrollo; otra para que se incluya en los planes de estudio la apreciación y respeto por el medio ambiente, también aprobada; una que establece penas para quienes violen la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente;

²⁰ Según datos de Presidencia de la República, de 1995 al 2000 se otorgaron un millón 503 mil créditos para vivienda y de 2001 a la fecha se han dado 3 millones, 213 mil créditos. En *¿En dónde estamos y a dónde vamos?* Presidencia de la República. Versión electrónica www.presidencia.gob.mx.

otra para que la protección y preservación ambiental se considere un asunto de seguridad nacional; para que se incluyan en los planes de estudio la apreciación y respeto por el medio ambiente, que fue aprobada; para regular la responsabilidad civil por daños que causen o puedan causarse por el uso y manejo de materiales radioactivos o tecnologías que produzcan el mismo efecto; para que los tres poderes de la Unión expidan los sistemas de manejo ambiental para la optimización de los recursos materiales que emplean para el desarrollo de sus actividades, aprobada; para crear un sistema de manejo ambiental para la protección de la vida silvestre; para establecer medidas para disponer apropiadamente de los desechos y residuos nucleares, aprobada; para evitar la tala inmoderada, prevenir incendios forestales y promover la participación social en la conservación de los bosques, aprobada; para eliminar la posibilidad de que los recursos naturales y terrenos protegidos sean aprovechados indiscriminadamente para cualquier fin empresarial; para establecer la obligatoriedad de la educación en materia ambiental, aprobada; integrar los criterios necesarios para lograr la defensa estatal en materia ambiental a través de la institucionalización de la protección en el ámbito jurídico y concretándola con la obligación en el ámbito administrativo; para establecer el principio de precautoriedad para procurar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica; para que las aduanas realicen un control efectivo de residuos y sustancias tóxicas, las confisquen y se establezcan las sanciones correspondientes al importador; para delegar las facultades a los gobiernos estatales en materia de atención y control de emergencias o contingencias ambientales; para ajustar las cuotas que se cobran como pago de derechos para el ingreso de áreas naturales protegidas para que los fondos recaudados se destinen a su conservación; para establecer medidas de seguridad para el uso de la biotecnología y minimizar los riesgos que podría tener sobre el medio ambiente; para promover el crecimiento económico de manera sostenible y preservar los recursos naturales; para que las autoridades aduanales, en coordinación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), garanticen que los animales vivos reciban un trato digno en su estancia en aduanas; para reducir las emisiones de gas metano y, por último, para inhibir la utilización de plástico en la propaganda electoral a través de la imposición de multas.

Este grupo parlamentario logró la aprobación de 7 iniciativas propias, a pesar de que la mayoría fueron dictaminadas por otras comisiones diferentes a la de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que ellos presiden; incluso aprobó otras más presentadas por el PAN y el PRI. Además de demostrar que al menos en su trabajo legislativo son un partido congruente con su plataforma política, el resultado prueba su capacidad para impulsar sus propuestas frente a todos los grupos parlamentarios, a pesar de su fuerza con relación al resto de los partidos.

El PAN fue el segundo grupo que presentó más iniciativas en este tema y sus propuestas fueron para regular el acceso, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos biológicos y genéticos; para que la industria de la celulosa y papel tengan la obligación de reutilizar el agua residual recolectada en los

sistemas municipales y federales de drenaje y para que esa agua sólo pueda usarse si no está en la zona de veda declarada por la Comisión Nacional del Agua (Conagua); promover la cacería legal, de manera que las autoridades puedan controlar las actividades cinérgicas y garantizar el equilibrio de la vida silvestre. Una iniciativa, que fue aprobada, para regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación y cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país, en la que concurren los tres órdenes de gobierno; y para unificar los criterios de valoración del suelo para introducir nuevas normas para el uso, conservación y restauración del suelo.

El PRI presentó reformas para establecer penas por la explotación de ciertas especies marinas; para crear una Comisión Nacional de Derechos Ambientales para hacer valer los derechos ambientales frente a los actos de autoridad, la que fue aprobada; para reducir el monto del derecho a enterar por el uso y aprovechamiento de los elementos naturales de los parques nacionales, que son parte de las áreas naturales protegidas; establecer la caducidad de las facultades de la autoridad ambiental para aplicar sanciones; regular la prevención de la generación de residuos y su gestión ambiental sustentable y para establecer como zona de restauración ecológica y de reservas de aguas a la región Lerma-Santiago Pacífico, también aprobada. El PRD no presentó iniciativas en este sentido, ni se presentaron iniciativas conjuntas en la materia.

La protección de los derechos humanos es otro tema que tiene que ver con el bienestar social de las personas. En esta materia el PRI y el PRD presentaron más iniciativas que el resto de los grupos. El primero presentó reformas, todas a partir del tercer año de la legislatura, para establecer la obligación del gobierno federal de realizar un programa de protección de los derechos de los menores de edad con la participación de los gobiernos estatales y municipales; una para fomentar una imagen equilibrada y no estereotipada de la mujer en los medios de comunicación masiva; para establecer que las normas establecidas en los tratados internacionales sobre derechos humanos tendrán el mismo rango que las contenidas en la Constitución; para prevenir y sancionar el hostigamiento sexual y para establecer como delito el agravio a los menores.

El PRD presentó reformas para legislar sobre formas contemporáneas de esclavitud y discriminación de todo tipo; para crear una comisión de transparencia que investigue las violaciones graves a los derechos humanos; para garantizar a todo individuo el libre ejercicio y goce de sus derechos humanos establecidos en la Constitución y en las declaraciones, pactos, convenios e instrumentos internacionales vigentes; para que la Cámara de Senadores se pronuncie a favor del contenido íntegro de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad y para que la Cámara de Senadores se pronuncie favorablemente sobre el contenido de la Convención Interamericana de Desaparición Forzada de Personas.

El PAN presentó dos iniciativas para garantizar el derecho a la vida (derecho a nacer) desde la concepción hasta la muerte y, otra, para que la programación general dirigida a la población infantil, que transmitan las estaciones de radio y televisión, propicien el desarrollo armónico de la niñez, estimulen su creatividad, la integración familiar, la solidaridad, procuren la comprensión de los valores nacionales y el conocimiento de la comunidad internacional, coadyuven al proceso formativo de la infancia y promuevan la tolerancia y el respeto.

El PVEM presentó tres para incorporar la difusión de los derechos de los menores en la programación radiofónica y televisiva; para proteger el genoma humano para que la información genética se utilice sólo con respeto a la dignidad de las personas y para prohibir la clonación de los seres humanos con fines reproductivos. Conjuntamente no presentaron ninguna iniciativa en el tema.

Ninguna de las iniciativas para la protección de los derechos humanos fue aprobada. La Comisión de Derechos Humanos es presidida por el priista Sadot Sánchez Carreño, quien es uno de los mejores senadores abogados que tiene este partido, con amplia experiencia en el poder judicial y que se caracteriza por ser del ala dura del PRI. Estas iniciativas no sólo fueron turnadas a su comisión; por la naturaleza de las mismas, la responsabilidad de los dictámenes se compartió con la de Justicia, presidida por el PAN – por el senador Jorge Zermeño, también muy ortodoxo – y con la comisión de Puntos Constitucionales, presidida por Manuel Bartlett, quien no se caracteriza por simpatizar con las reformas constitucionales.

Los grupos parlamentarios presentaron otras iniciativas que influyen en la política social del país. El PRI, por ejemplo, presentó reformas para que en el registro de títulos profesionales y expedición de cédulas se asiente el género del destinatario, que fue aprobada; presentó una nueva Ley de Asistencia Social para promover un sistema nacional de asistencia social que fomente y coordine la prestación de servicios en esta materia y propicie la participación conjunta de la ciudadanía y el gobierno, y fue aprobada; para elevar a rango constitucional el derecho a la vida digna de los adultos mayores; para establecer requisitos básicos que aseguren la estabilidad en la prestación del servicio de guarderías o estancias infantiles públicas; una reforma para incorporar la declaratoria de la Sesión Especial de la Infancia de la Asamblea General de las Naciones Unidas, para reconocer en todo momento el interés superior de la infancia.

El PAN presentó una propuesta de Ley General de Desarrollo Social para establecer los principios y criterios de las políticas públicas de desarrollo social, así como la concurrencia y competencia de los órdenes de gobierno y la ciudadanía, que fue aprobada junto con otras propuestas similares, como explicaré más adelante. También presentó dos propuestas más para generar incentivos fiscales para los empleadores o creadores de fuentes de trabajo para contratar personas con algún tipo de discapacidad física o mental que estén en posibilidades de crear bienes o proporcionar servicios para la sociedad en

general y una reforma para establecer la obligación de tratar con dignidad los cadáveres que llegan a la fosa común.

El PRD presentó también una propuesta de Ley General de Desarrollo Social; una iniciativa de Ley del Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política Social; una reforma para reducir las disparidades en las fórmulas de asignación de los fondos de educación, salud e infraestructura social; para optimizar los servicios profesionales en el Distrito Federal de manera que aseguren la atención al desarrollo de la población; y una Ley de las Personas Adultas Mayores que establece derechos para las personas de la tercera edad y crea un instituto para su protección, la cual también fue aprobada.

El PVEM presentó una iniciativa de reforma para unificar en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores la denominación usada para los sujetos de los derechos que en esta se establecen. Conjuntamente no se presentaron reformas.

Quizá dentro de las iniciativas aprobadas en materia de política social, las más importantes son la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Asistencia Social y la Ley de las Personas Adultas Mayores porque cambian la forma en que debe instrumentarse la política pública en estas materias. La historia de la primera es interesante para conocer las posturas de las tres principales fuerzas en el Senado.

La intención de crear una Ley de Desarrollo Social viene de una década atrás²¹, cuando diputados del PAN y PRD presentaron propuestas que fueron congeladas. La principal razón para la aprobación de esta ley en esta legislatura, y no antes, es que el Ejecutivo Federal quería una ley que coordinara las políticas públicas en esta materia, con la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) como cabeza de sector, y que eliminara la obligación de esta secretaría de ejecutar programas²². Al coordinador de la política social del PRI, Carlos Rojas, le convenía la idea de crear una estructura más sólida de dirección y control de la política social, mi impresión es que él no descarta la posibilidad de regresar a dirigir la secretaría.

El interés del PRD por esta Ley es que su propuesta permite la posibilidad de tener un mayor control sobre el gasto social –que tiene un componente político muy importante porque a futuro puede convertirse en control de votos-, la posibilidad de crear un instituto de evaluación de la política social y de generar mecanismos de participación y contraloría social, lo significaría en teoría mayor control de la ciudadanía sobre los programas sociales, pero que puede prestarse a tener control sobre la ciudadanía, sus preferencias, y sus votos. La creación de un instituto de evaluación, y de la ley en general, fue idea del hoy diputado perredista Julio Bolvitnik, quien además incluyó en la iniciativa una serie de fórmulas

²¹ Ver exposición de motivos en el dictamen aprobado de esta ley. *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República*. No. 103 Año 2003, miércoles 30 de abril, 3° Año del Ejercicio, Segundo Periodo Ordinario.

²² Esta idea es parecida a la propuesta original del presidente Fox de crear suprasedesol con atribuciones únicas de coordinación.

para medir la pobreza, cuyo objetivo es servir de base para determinar el gasto social. Los requisitos establecidos en su propuesta para presidir el instituto de evaluación son casi hechos a la medida para que él lo presidiera.

La propuesta de Ley del PAN iba más orientada a distribuir competencias entre la federación, los estados y los municipios, a fin de descentralizar el gasto social, lo cual beneficia más a las clientelas locales que están en manos de los gobernadores y presidentes municipales. Hay que señalar que en los últimos quince años, al menos, se ha dado un cambio en las relaciones entre los poderes locales y el gobierno federal, a consecuencia de las nuevas condiciones de competencia electoral y de la creciente erosión del Poder Ejecutivo. Las condiciones actuales de competencia electoral están alterando la estructura que le permitía al gobierno federal imponer proyectos de gobierno a cambio de la concesión de cierto grado de autonomía local. Los gobiernos estatales han ganado relevancia porque este ámbito de gobierno ha resurgido como una plataforma en el proceso de sucesión presidencial y porque se ha podido comprobar que las fuerzas políticas locales, y su capacidad de movilización social, pueden incidir –positiva o negativamente- en el equilibrio del poder central. Esa es la razón por la que muchos actores políticos luchan por el control de los recursos desde el nivel local²³.

Había una propuesta más de Ley, en la Cámara de Diputados, de la bancada del PRI, la cual se incorporó al dictamen. El objetivo de la propuesta del PRI era establecer en la ley zonas de atención prioritaria, determinadas por la Cámara de Diputados, que son una especie de regiones más necesitadas a las que deben llegar primero los recursos; otro objetivo era crear un Sistema Nacional de Desarrollo Social, integrado por las secretaría de Estado y dependencias públicas encargadas de dar apoyos o ejercer acciones para el desarrollo, por los gobernadores de todos los estados y presidentes municipales, así como por el sector social y privado. El sistema tiene como objetivo elaborar un plan nacional de desarrollo social. Para este partido era muy importante defender las zonas de atención prioritarias y el sistema nacional de desarrollo social porque supone un control sobre la planeación y los recursos destinados para el desarrollo, ya que ha mantenido –y tiene al día de hoy- una fuerza significativa en la Cámara de Diputados y en las gubernaturas locales.

En cuanto a la Ley de Asistencia Social, los aspectos más relevantes para fines de este trabajo son que se presentó con el principal objetivo de acotar la creación de instituciones de asistencia privada promovidas por parientes del presidente de la República y de crear un directorio controlado por el gobierno de todas las instituciones de asistencia privada del país. Es decir, tuvo dedicatoria especial para la Sra. Martha Sahagún de Fox y su fundación “Vamos México”. Y es que al iniciar el proceso de

²³ Ver Román, Aída y Juan Antonio Leclercq. *Federalismo y Sucesión Presidencial*. Revista Bien Común y Gobierno, Publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. Año. 5, núm. 55, Junio de 1999. pp. 101-105.

dictamen de la iniciativa, se consultaron a todas las Juntas de Asistencia Privada del país, que son las que regulan el registro de estas instituciones a nivel local; la mayoría de estas coincidieron en la nula necesidad de tener una ley marco porque consideraban que sus leyes locales eran suficientes²⁴.

Por último, la propuesta de Ley para las Personas Adultas Mayores fue una iniciativa que pretendía crear una especie de Secretaría de los Adultos Mayores, lo cual convenía totalmente los intereses perredistas porque servía para institucionalizar la creación de una pensión universal para este sector no contributiva, es decir, en la que los beneficiarios no tuvieran que aportar dinero, y para crear un consejo *ad hoc* para aglutinar a las organizaciones de la sociedad civil, afines a este partido, que tuviera control de la dirección de la política social para este sector de la población. Finalmente, esta propuesta derivó en la creación del INAPAM, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, que sustituyó al INSEN (Instituto Nacional de la Senectud) y que no tiene muchas atribuciones ni recursos para operar programas sociales.

En cuanto a la regulación urbana, otro de los temas de la política social, el PRI presentó una reforma para garantizar la total planeación de las obras pública por parte de los contratistas que habrán de realizarlas; el PAN, el PRD y PVEM no presentaron iniciativas sobre este tema.

²⁴ Ficha técnica informativa sobre la reunión con los presidentes de las Juntas de Asistencia Privada de la República Mexicana. Noviembre 12, 2002. Senado de la República.

2. 4. Iniciativas de política económica

Las iniciativas en esta materia fueron las terceras más importantes para la Cámara y el partido que presentó más iniciativas fue nuevamente el PRI. En este apartado se aglutinaron las propuestas que buscan una orientación determinada de las acciones y/o actividades de las diferentes instancias gubernamentales que inciden en el desarrollo económico, así como aquellas que buscan resultados en un sentido determinado sobre las actividades de los diferentes agentes económicos nacionales.

3. Cuadro comparativo de iniciativas presentadas en política económica

TEMA	PRI	PAN	PRD	PVEM	CONJUNTAS
Beneficios económicos para grupos	9	5	3	1	2
Beneficios económicos para población general	3	2	1	0	0
Coordinación y administración fiscal	5	0	0	0	0
Distribución de competencias en política económica	4	3	3	0	0
Impuestos	3	0	2	1	0
Incentivos fiscales	5	4	0	2	0
Política monetaria	0	1	0	0	0
Reformas laborales	2	2	2	0	0
Regulación de instituciones de crédito	5	0	0	0	0
Regulación de explotación de recursos nacionales	5	3	3	2	2
Regulación comercial	5	4	1	0	0
Regulación para la inversión	1	0	0	0	0
TOTAL	47	24	15	6	4

Aunque en el cuadro anterior se subrayan las iniciativas que buscan beneficiar económicamente a grupos, como las propuestas que dominaron la agenda del PRI, las iniciativas relacionadas con la generación de impuestos, el sistema de recaudación y la administración de los mismos son las que en conjunto tienen mayor presencia en su agenda. Es entendible el interés del partido si pensamos que es el que más se beneficia del sistema de distribución de recursos de la federación, por el número de gubernaturas en su poder y de presidencias municipales.

En estos temas presentaron 16 iniciativas entre las que destacan reformas para que el programa de apoyos al fortalecimiento de las entidades federativas se incorpore a la Ley de Coordinación Fiscal como un fondo de aportaciones federales; para establecer la obligación del pago del impuesto predial a todos

aquellos bienes que sean usados por entidades paraestatales; para regular el procedimiento de aprobación de ingresos y egresos federales y establecer las bases de un nuevo federalismo fiscal; para que las administradoras portuarias, cuyas acciones pertenezcan en más del 76% al Gobierno Federal, sean transferidas de manera no onerosa 40% a los gobiernos estatales y 12% a los municipios que lo soliciten; ampliar las opciones para etiquetar los recursos federales que se destinan a un rubro específico; otorgar facultades adicionales a las entidades federativas y que se premie el esfuerzo estatal y municipal de recaudación. Incluso presentaron una reforma específica para beneficiar a Chiapas con una disminución en el pago de derechos por el agua.

Asimismo, presentaron reformas para posibilitar la deducción de impuestos por los consumos en restaurantes; para que los micronegocios y las personas no asalariadas tengan una cuota fiscal fija; para exentar de impuestos al material que se importe para fines educativos; para eliminar el cálculo de la renta gravable sobre la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa. Propusieron la disminución de los impuestos a las telecomunicaciones; eliminar los plazos que tiene la autoridad hacendaria para ejercer sus facultades de comprobación, la que ejerce a través de la fiscalización; para establecer el momento en que se pueden hacer efectivos los derechos que resulten de las resoluciones favorables que emitan las autoridades fiscales; establecer que los trabajadores de los estados y municipios tendrán el mismo tratamiento fiscal en cuanto al subsidio por cuotas que aportan para el sistema de seguridad social; y para establecer la exención del pago del impuesto suntuario.

En este sentido, el PAN no presentó ninguna iniciativa para el sistema de coordinación y administración fiscal, ni para la creación de nuevos impuestos; sin embargo, sí presentaron propuestas para la distribución de competencias para la recaudación que pretenden elevar a rango constitucional la facultad de las legislaturas estatales para autorizar a los municipios el cobro de contribuciones por alumbrado público y aumentar el porcentaje del cobro de derechos por parte de los municipios sobre la extracción del petróleo.

Asimismo presentaron reformas para establecer incentivos fiscales, en total cuatro, que incluyen incentivos fiscales para las empresas que contraten a personas con alguna discapacidad; una por la cual se abroga la Ley del Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos; exenciones de impuestos para los recintos que ofrezcan servicios para realizar convenciones, congresos, ferias y exposiciones y una reforma para reembolsar a los turistas los impuestos por la compra de mercancías mexicanas.

Por su parte el PRD sólo presentó una reforma para la distribución de competencias para la recaudación y dos relacionadas con el establecimiento de impuestos que tienen que ver con el establecimiento de un sistema nacional de coordinación hacendaria entre la federación, los estados y los municipios y la

redistribución progresiva de la carga impositiva entre los diferentes sectores de la población, a través de tasas diferenciadas más equitativas.

También, en este ámbito, el PVEM se interesó únicamente por los impuestos y los incentivos fiscales y, este desinterés por el sistema de recaudación y la distribución de competencias recaudatorias, puede derivar de su escasa fuerza a nivel local. Propuso descuentos a los contribuyentes que se dedican exclusivamente a la generación eléctrica de alta eficiencia energética; la eliminación del cobro por el servicio de custodia de mercancías en las aduanas y proponen gravar la enajenación e instalación de equipos de conversión al consumo de gas natural.

Ninguna de estas iniciativas fue aprobada porque fueron turnadas por la Mesa Directiva a la Cámara de Diputados para su revisión y aprobación, ya que los impuestos y la recaudación son temas que inciden en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos, cuya revisión es facultad exclusiva de esa Cámara.

Las instituciones de crédito tienen un papel sin duda relevante para la economía nacional en tanto que soportan en alguna medida al sistema financiero. En este tema sólo el PRI presentó iniciativas cuyos objetivos son regular la constitución y operación de las sociedades de información crediticia, la que fue aprobada; ampliar el fideicomiso creado para los ahorradores defraudados por las cajas de ahorro, cuyos montos rebasen los 190 mil pesos; generar competencia entre las diferentes instituciones financieras que ofertan créditos hipotecarios, así como transparentar su funcionamiento y regular el cobro de las comisiones en las actividades, operaciones y servicios que prestan las instituciones de crédito. Fue el único partido que presentó iniciativas en este sentido y, por lo tanto, el único que logró al menos la aprobación de una de éstas.

En cuanto a los beneficios en materia agropecuaria y pesquera y la distribución de competencias gubernamentales para fomentar la actividad, el PRI también dominó la agenda. Presentó una propuesta para incluir al agave como producto estratégico del desarrollo rural, con lo que se lograría dotarles a estos productores de apoyos económicos mayores; presentaron una iniciativa de reforma constitucional - que fue aprobada - por la que se establece la concurrencia de los órdenes de gobierno para el fomento a las actividades pesqueras, para que atiendan sus necesidades financieras y de recursos materiales y técnicos; presentaron también un proyecto de Ley General de Emergencia Agropecuaria para crear un sistema de apoyos ordinarios y extraordinarios para impulsar el desarrollo agropecuario nacional y una más por la que se exigiría un comprobante fiscal por el fierro que se usa para marcar el ganado.

El PAN presentó dos iniciativas, una para establecer estímulos para los productores de sotol y otra para redistribuir facultades y atribuciones entre la federación y los estados en materia de agricultura; el PRD presentó dos, la primera para otorgar certidumbre jurídica a la investigación y experimentación en materia

de organismos genéticamente modificados y, la segunda, para establecer mecanismos de presupuestación multianual que asegure el cumplimiento de los programas del Ejecutivo Federal en materia agraria y que coincidan con los tiempos de la actividad. El PVEM también presentó sólo una para crear una comisión que vigile y decida sobre las políticas para la actividad pesquera.

Hubo una iniciativa conjunta entre el PRI, PAN y PRD para regular las actividades que se realizan con organismos genéticamente modificados, la cual fue aprobada. Las comisiones involucradas en el dictamen de estas iniciativas, la de Fomento Económico y de Agricultura y Ganadería tienen presidencia priista, mientras que la de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la preside una senadora del partido verde, como se señaló anteriormente.

En cuanto al fomento a las actividades turísticas, los únicos grupos interesados fueron el PRI y el PRD. El primero presentó reformas para desregular la administración de la aviación comercial y así fomentar la actividad turística, la que fue aprobada; una reforma que establezca incentivos fiscales para el sector y una reforma para canalizar los recursos recaudados por el cobro de derecho de no inmigrante a la promoción turística. El PRD presentó una por la que se obliga la expedición de permisos a las embarcaciones que prestan servicios de turismo náutico, la cual fue aprobada, y otra por la que se deroga el pago de derecho por la actividad de avistamiento de ballenas.

Los grupos parlamentarios presentaron propuestas sobre la distribución de competencias con respecto al fomento de actividades económicas particulares, salvo el PRD que presentó una para elaborar presupuestos multianuales que beneficien a diversas actividades económicas en las entidades federativas.

La regulación de las actividades comerciales tuvo especial tratamiento por parte del PRI y el del PAN. El primer partido presentó reformas para establecer disposiciones específicas para la venta y comercialización del café tostado; establecer los documentos y procedimiento para presentar una demanda contra el registro de una marca; dotar de un trato preferencial al sector ganadero contra las prácticas comerciales desleales, que fue aprobada; establecer las normas que fomenten y regulen las actividades relacionadas con la producción, industrialización y comercialización del agave destinado a la elaboración del tequila; y para normar la producción y comercialización del café.

El PAN presentó reformas para que las empresas de inversión neutra de transporte de carga participen del cabotaje; una para defender las resoluciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional emitidas por la Secretaría de Economía, que fue aprobada; otra para promover, regular y controlar la operación de las Zonas Económicas Estratégicas orientadas al fomento del comercio exterior

de México y otra más para establecer las características de la competencia desleal. El PRD presentó una para establecer las condiciones de la venta del combustible.

Sobre los beneficios económicos para la población o grupos particulares, el PAN dominó en la agenda, junto con el PRI. Los primeros presentaron iniciativas para incorporar el derecho de seguimiento para los artistas plásticos; para que los productores de obras científicas, literarias y artísticas reciban una compensación patrimonial en caso de que sus obras sean reproducidas por medios electrónicos, la cual fue aprobada; para informar al comprador sobre la calidad de los productos e informarle sobre la calidad de las bebidas con sabor a frutas, con sabor a leche y sobre los productos cárnicos que no son puros; para darle trato igualitario a los contribuyentes editores y para promover la contratación de adultos mayores de 45 años a la planta productiva.

El PRI presentó reformas para que los usuarios de energía eléctrica en las zonas clasificadas tarifariamente como extremas puedan diferir sus pagos, la que fue aprobada; establecer en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2002 el decreto por el que se difiere el cobro del impuesto a la industria azucarera; para exentar de impuestos a la industria editorial; para reducir las tarifas de energía eléctrica en todo el país; establecer permanentemente la tasa cero para el suministro de agua de servicios domésticos y para fomentar el desarrollo de la industria de la panela. El PRD presentó reformas a la Ley de Protección al Ahorro Bancario, pero no se pudo conocer su objetivo porque el texto íntegro no se encuentra publicado en la gaceta parlamentaria, que es uno de los medio de difusión de los trabajos de las Cámaras, además del Canal del Congreso.

El PAN y el PRD propusieron reformas en materia laboral. El primero propuso una nueva redacción de la Ley Federal del Trabajo para mejorar su interpretación y aplicabilidad y otra para no suspender el pago de la pensión garantizada que desean acceder a un trabajo subordinado y reducir los niveles mínimos de los costos laborales para hacer más atractiva la contratación de los adultos mayores. El PRD presentó una para democratizar las elecciones de los dirigentes sindicales y para modificar el sistema de determinación de salarios mínimos y para que el Congreso sea el facultado para determinarlos. Ningún partido impulsó de manera determinante el gran paquete de reformas laborales que ha estado a discusión en la Cámara de Diputados, al menos desde hace una década.

El PRI presentó una para convertir a la Dirección General de Profesiones en un órgano rector, normativo, asesor y supervisor del registro de profesiones y descentralizar sus servicios y otra para los empleadores no exijan a las mujeres que se quieren emplear el requisito de no ingravidez. EL PVEM no tocó el tema laboral, ni se presentaron iniciativas conjuntas.

En cuanto a la política monetaria, el PAN presentó una reforma para autorizar la emisión de una moneda de plata conmemorativa de la presidencia mexicana del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, la cual fue aprobada. En esta materia ningún otro grupo presentó alguna iniciativa.

El PRI presentó una reforma en materia de inversión para definir el uso que se le puede dar a la figura de la inversión neutra. Fue el único grupo que se refirió en sus iniciativas a la regulación para la inversión.

Un tema que siempre es polémico es el uso y explotación que se le debe dar a los recursos que son propiedad de la Nación, es decir a los recursos naturales, de acuerdo al artículo 27 constitucional, sobre todo a raíz de la anunciada reforma en materia energética que hasta el momento no ha sido aprobada. Estas reformas sí lograron la concurrencia de todos los grupos parlamentarios e incluso se presentaron dos iniciativas conjuntas en la materia.

El PRI presentó el mayor número de reformas para la protección y regulación del uso de estos recursos, particularmente, para establecer que las aguas nacionales del subsuelo son propiedad de la Nación; fortalecer la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y a la Comisión Nacional del Agua; para reglamentar el artículo 27 constitucional con respecto a la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos; para que la exploración y el desarrollo de los yacimientos puedan ser contratados por particulares, sólo cuando PEMEX no tenga los recursos ni la capacidad para hacerlos²⁵; y para que PEMEX, sus organismos subsidiarios o empresas filiales cancelen de forma inmediata cualquier relación contractual con algún distribuidor, estación de servicios u otro cliente, que comercialice ilícitamente los combustibles o los adultere.

El PAN presentó reformas para que el sector privado pueda prestar servicios en materia de generación de energía eléctrica bajo la rectoría del Estado; para encauzar la gestión del agua hacia la cuenca hidrológica como referente fundamental para el análisis y la toma de decisiones, propuesta que fue aprobada, y para evitar el acaparamiento de concesiones de las telecomunicaciones.

El PRD presentó un paquete de reformas para dividir las tareas fundamentales para el desarrollo de las empresas energéticas: la planeación estratégica, la operación y la regulación del sector e implementar un sistema legal que garantice la autonomía de operación de los órganos de control y mejorar la facultad de planeación estratégica del Ejecutivo Federal. Presentó otra reforma para que la explotación de los

²⁵ Esta iniciativa de reforma la presentó el Senador José Natividad González Parás, que tiene una postura mucho más moderada que Manuel Bartlett Díaz, que se opone totalmente –al menos en el discurso- a cualquier intervención de privados en esta actividad.

yacimientos de hidrocarburos se haga de una forma sostenible y regular; y para establecer la coordinación de las entidades para lograr un nivel óptimo de producción racional de energéticos.

El PVEM presentó reformas para lograr la construcción de un mercado eléctrico sustentable en el que los inversionistas privados construyan plantas generadoras de electricidad y para que la explotación de energéticos se realice de acuerdo a las leyes mexicanas. Conjuntamente presentaron dos reformas, las dos entre el PRI y el PAN, para regular la prestación de los servicios de telecomunicaciones; las redes de telecomunicaciones y el uso, aprovechamiento y explotación del espectro eléctrico, y otra para regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico en materia de radio y televisión.

2.5 Iniciativas en política exterior

Gran parte de las facultades exclusivas del Senado tienen que ver con la política exterior del país. Como se describió al inicio de este trabajo; los senadores tienen la facultad de analizar la política exterior propuesta y desarrollada por el Poder Ejecutivo Federal y tienen el control de los nombramientos del cuerpo diplomático y de las salidas diplomáticas del Ejecutivo a otros países. En esta legislatura, el Secretario de Relaciones Exteriores ha comparecido ante comisiones del Senad, al menos cuatro veces, para dar cuenta de sus actividades.

Sin embargo, los grupos parlamentarios tienen facultad para iniciar leyes o reformar leyes que modifiquen la forma de operación de la política exterior del país. Aun así, como iniciativas propias, sólo se presentó una, de parte del PRI, para simplificar el trámite de aprobación del uso de condecoraciones y los permisos para prestar servicios en los consulados de México en el exterior.

En la práctica, las siete comisiones que tienen que ver con política exterior aprueban los tratados, convenios o acuerdos de cooperación internacional, que se excluyeron de este análisis porque todos estos asuntos que fueron turnados del Ejecutivo a la Cámara han sido aprobados, sin modificaciones, y porque he considerado que son asuntos que no dicen mucho del sentir, actuar y pensar de los partidos representados en esta Cámara.

2.6 Propuestas con Punto de Acuerdo

Los legisladores tienen facultad para presentar propuestas que no son iniciativas de ley o iniciativas de reforma²⁶. Estas pueden ser proposiciones con punto de acuerdo, que son propuestas o exhortos que realiza el Senado (que generalmente derivan en llamadas de atención) a los otros poderes u órdenes de gobierno para que realicen acciones en determinado sentido, o propuestas a los mismos órganos internos de la Cámara para que realicen alguna acción particular. Los Senadores –al igual que los diputados- usan la tribuna también para establecer posiciones sobre algún tema de coyuntura o un hecho en particular, a estas posiciones públicas se les llama comúnmente posicionamientos, pero éstos también pueden ser incluidos en puntos de acuerdo por los que el Senado emite su posición sobre algún tema.

Los llamados puntos de acuerdo son, en ocasiones, sometidos inmediatamente a votación del Pleno y otras veces son turnados a las comisiones que correspondan para su análisis, discusión y votación al interior de las mismas, para ser sometidas posteriormente a votación del Pleno. Cuando se turnan a comisiones pasan por el mismo procedimiento de dictamen que una iniciativa de ley o reforma.

Una vez aprobados, la instancia a la cual se le hizo la petición debe responder mediante oficio a la Cámara de Senadores. Es una de las formas de control más inmediatas usada por el Congreso para pedir cuentas a cualquier órgano de la administración pública federal; así, cualquier grupo parlamentario en voz de algún legislador puede usar la tribuna para exponer un problema o situación en particular y solicitar la atención y/o acción de alguna autoridad.

Los grupos parlamentarios usan este recurso para exponer una situación de coyuntura, que consideran debe ser atendida inmediatamente, por eso, el número de puntos de acuerdo presentados por cada grupo dice mucho del sentido de oportunidad de cada uno para establecer una posición específica sobre un tema, para hacer notar a la opinión pública alguna acción particular de la autoridad y para manifestar una respuesta del partido que representan hacia esa acción en particular. Su aprobación demuestra consenso sobre el tema, pero también la capacidad de un partido para imponer un argumento y una resolución por sobre el resto, ya que, salvo los puntos de acuerdo presentados conjuntamente, el resto manifiesta las posiciones muy particulares de cada partido. Es decir, deja ver más diferencias que coincidencias entre los partidos.

²⁶ De acuerdo con el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Cuadro comparativo de Puntos de Acuerdo presentados por partido en la LVIII Legislatura

Año	PRI	PAN	PRD	PVEM	Conjuntos
Primer Año	52- 24 ap.	8- 6 ap.	39- 6 ap.	11- 3 ap.	14- 7 ap.
Segundo Año	63- 31 ap.	38- 16 ap.	43- 8 ap.	14- 6 ap.	11- 3 ap.
Tercer Año	110- 43 ap	51- 20 ap.	59- 27 ap.	25- 4 ap.	11- 5 ap.
TOTAL	225- 70 ap.	97- 42 ap.	141- 41	50- 13 ap.	36- 15 ap.

Ap. = puntos de acuerdo aprobados.

En total, el PRI presentó más puntos de acuerdo que el resto, de los cuales 31.1% fueron aprobados; el PRD fue el segundo grupo que más puntos de acuerdo presentó y obtuvo casi el mismo resultado que el PRI, pues 29% de sus propuestas fueron aprobadas. El PAN fue el tercer grupo y pudo imponer sus posiciones más que el PRI y el PRD, puesto que 43.2% de sus propuestas fueron aprobadas. Finalmente, el PVEM presentó menos propuestas que los tres grupos mayoritarios, aunque proporcionalmente, por el número de sus integrantes, fue alta, y tuvo un porcentaje de aprobación del 6% de sus propuestas.

El mayor número de puntos de acuerdo presentados conjuntamente se hicieron a nombre de alguna comisión. En el cuadro que sigue, se puede observar que hubo una mayor cooperación entre los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD, así como entre el del PRI y PAN; tan sólo cuatro fueron resultado de acuerdos entre los cuatro grupos parlamentarios representados en el Senado.

5. Cuadro de Puntos de Acuerdo presentados conjuntamente

Todos los grupos	4
PRI-PAN	7
PRI-PRD	3
PRI-PVEM	0
PAN-PRD	0
PAN-PVEM	0
PRD-PVEM	0
PRI-PAN-PRD	8
Comisiones	11

Por otra parte, no se presentaron propuestas conjuntas entre el PRI y el PVEM; entre el PAN y el PRD; entre el primero y el PVEM, ni entre el PRD y el PVEM, salvo cuando ésta fue el resultado de un trabajo previo en comisiones, que es quizá el espacio de mayor comunicación y cooperación entre los legisladores. La forma de cooperación entre grupos no influyó en el número de puntos de acuerdo aprobados, es decir que los 15 puntos de acuerdo aprobados fueron de los diferentes tipos de combinaciones de los grupos para presentar los puntos de acuerdo; no hubo una tendencia hacia una mayor aprobación cuando las propuestas fueron presentadas por más de dos partidos o por comisiones.

Capítulo 3

Conclusiones

El cuadro anterior es un resumen cuantitativo del trabajo legislativo de los grupos parlamentarios, del cual desprenderé conclusiones de tipo cualitativo.

6. Cuadro comparativo de iniciativas presentadas y aprobadas por temas

TEMA	PRI		PAN		PRD		PVEM		CONJUNTAS	
	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A
Política Interior	62	13	34	4	33	1	28	0	9	4
Política Social	82	17	31	5	20	2	30	7	3	1
Política Econ.	46	7	24	3	15	0	6	1	4	1
Política Exterior	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	191	37	89	12	68	3	64	8	16	6

P=Iniciativas Presentadas

A=Iniciativas Aprobadas

Las reglas impuestas por las instituciones tienen efectos distributivos desiguales para quienes están sujetos a ellas. Como he explicado, la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establecen formas de organización interna en la Cámara que benefician a los partidos con mayor número de escaños, que en esta legislatura fueron el PRI y el PAN. No obstante, también benefició al PVEM que es un partido con el mínimo indispensable para constituirse en grupo parlamentario, lo que le proporcionó abundantes recursos que se distribuyen entre muy pocos senadores.

El PRI es el partido con mayor poder en la Cámara por el número de escaños que ocupa, que se traduce en mayor influencia en la Mesa Directiva por sobre el resto de los partidos, casi la mitad de votos del Pleno, más de la mitad de la presidencia de las comisiones, secretarios en todas estas y mayores recursos económicos y materiales. Adicionalmente, el lugar que ocupa como partido de oposición le da mayor poder de negociación y capacidad para influir en las iniciativas que se aprueban, lo que se demuestra en el cuadro 6, ya que fue el partido con mayor número de iniciativas presentadas y aprobadas.

El número de iniciativas presentadas por el PRI demuestra también su interés por cambiar el *statu quo*, es decir, el estado de cosas que se mantiene bajo una presidencia panista. Asimismo, son el partido que más puntos de acuerdo presentaron, lo que indica un mayor sentido de oportunidad para subir a tribuna

temas de coyuntura, de lo cual carecen el resto de los partidos. Cabe destacar que los puntos de acuerdo presentados incluyen temas que eran propios del discurso de la oposición, como son las injusticias sociales y temas nuevos como la equidad de género, tan de moda en el léxico políticamente correcto actual.

Su sentido de oportunidad también quedó demostrado en las iniciativas de administración y procuración de justicia, las de seguridad pública y las reformas secundarias en materia de derechos y cultura indígenas. En los primeros dos temas, el PRI fue el primero en sugerir la necesidad de legislar en materia de delincuencia organizada, cuya persecución es una demanda social creciente y recurrente, y tipificar nuevos delitos, como el secuestro *express*. Las iniciativas en materia de derechos y cultura indígenas obedecieron también al interés por apropiarse del tema, que era “bandera” del PRD, primero, y del gobierno federal, después.

Los temas que dominaron la agenda del PRI fueron los de política social, sin embargo abarcaron todos los temas por encima del resto de los partidos, incluida la política exterior. El predominio de los temas sociales puede obedecer a que la mayoría de sus integrantes pertenecen al sector popular del partido y/o a que los temas sociales son más redituables electoralmente hablando. Como he señalado, la pérdida de la presidencia de la República fue un incentivo para que el partido intentara reposicionarse en las preferencias ciudadanas.

El mayor atributo del PRI es su vasto conocimiento sobre el funcionamiento de la administración pública federal, lo cual permite a sus senadores imponer criterios con mayor facilidad al momento de dictaminar una iniciativa, sobre todo de aquellas cuyo objetivo es cambiar las funciones de la misma. Esta experiencia quedó demostrada en la negociación de la Ley General de Desarrollo Social, en la que el PRI no sólo logró imponer el mayor número de propuestas al PAN y PRD, sino también, permitió que estos dos partidos quedaran contentos con el resultado final, al incorporar una versión moderada de los principales puntos de las iniciativas de ambos.

Las posturas distantes entre el PAN y el PRD le han permitido al PRI mostrarse como un partido propositivo y conciliador al interior del Senado. El PRD es el primero en atacar las acciones del gobierno federal y las propuestas legislativas del PAN, por lo que la confrontación acaba siendo entre estos dos partidos, lo que le da la oportunidad de mediar al momento de discutir los dictámenes e imponer una tercera propuesta que es siempre la suya, y esto es así por el espacio que ocupa en el espectro político. Al PRD le es más redituable sumarse a la “oposición” del PRI, mientras que al PAN le conviene tenerlo como aliado, en tanto que este partido conoce perfectamente el tinglado de la administración pública federal. Asimismo, para un partido que quiere regresar a ocupar la silla presidencial le es conveniente la

cooperación con quienes detentan actualmente el poder y de esta manera influir en la conducción del país, que puede eventualmente regresar a sus manos.

El grupo parlamentario del PAN fue muy conservador para presentar iniciativas, al menos lo fue con respecto al PRI. Como se pudo ver anteriormente, sus propuestas tendieron más hacia las reformas, que hacia la creación de nuevas leyes. Esta suerte de conservadurismo se puede explicar porque son partido en el gobierno, y mi lectura es que su trabajo legislativo lo orientaron más a negociar resultados *ad hoc* para su partido, a través de los dictámenes, que a impulsar reformas y/o leyes propias de su ideología.

El primer año simplemente no lograron la aprobación de ninguna de sus iniciativas. Sus esfuerzos se orientaron a conseguir el resultado menos riesgoso para el gobierno federal en los dictámenes que se discutían. Las reformas propias que lograron aprobar eran soluciones parciales a problemas de coyuntura como la entrada ilegal de vehículos de procedencia extranjera o las reformas a la Ley del IMSS que iban orientadas a facilitar su operación administrativa. Esto sugiere un interés por eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos administrativos para la gestión del gobierno foxista, más que por reformar de fondo a la administración pública federal.

La escasa capacidad de iniciativa de este grupo confirma su gran aversión al riesgo y poco poder de negociación frente al resto de los partidos, lo que se debe a la posición que ocupan en el espectro político. Del mínimo número de iniciativas propias aprobadas, que representan una intención de reforma mayor, destaca el proyecto de Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, pero un elemento que les permitió aprobarla fue que el PRI y el PVEM también tenían propuestas similares. Otra gran propuesta de este partido fue la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, que estuvo apoyada por otra del PRI en el mismo sentido.

El tipo de iniciativas presentadas por el PAN no permiten distinguir una agenda clara como la del PRI. Incluso sus propuestas en materia social que fueron las que dominaron su agenda, no tienen un hilo conductor y son pequeñas reformas en distintos sentidos, esto es, presentaron desde reformas para permitir la detección temprana de la sordera en los centros de salud pública, hasta reformas para darles un trato digno a los cadáveres.

El número de senadores del PRD no representan una fuerza menor, sin embargo no es suficiente para influir en las decisiones que en esta Cámara se toman. Fue el partido que menos iniciativas logró aprobar, lo que puede ser consecuencia del espacio que ocupa en el espectro político, pues si bien no está tan alejado del *statu quo*, tiene menos elementos de negociación porque sus posturas se alejan más de la ideología predominante del PRI y del PAN. Sin embargo logró la aprobación de una reforma relevante como es la Ley General de Desarrollo Social, sin el tipo de instituto de evaluación de la política social que

este partido hubiera querido tener, pero logró imponer de alguna forma las propuestas iniciales de su iniciativa.

A pesar de ser la tercera fuerza política del país y de tener posibilidades reales de llegar a la Presidencia, sus acciones legislativas estuvieron dominadas por el interés de acotar al Ejecutivo, lo que curiosamente el PRI procuró cuidar, lo cual se demuestra en que el mayor número de iniciativas presentadas por el partido tuvieron como objetivo ampliar las facultades del Congreso y la creación de instancias de control ciudadano hacia las acciones del Ejecutivo Federal. Esto sugiere que el PRD es un partido que prefiere influir desde el Congreso o desde la oposición. No así el PRI, cuyas iniciativas para ampliar las facultades del Congreso obedecen al interés por cuidar espacios de decisión frente a la posibilidad real de la alternancia o de la toma del poder, incluso a través del PRI, de un grupo contrario a los intereses de otro.

A pesar de que el PRD ha tratado de dominar los temas sociales, sus propuestas en la materia fueron escasas frente a las del PRI. Sin embargo, las que hicieron y lograron aprobar como la Ley de los Derechos para las Personas Adultas Mayores y la Ley General de Desarrollo Social demuestran una tendencia hacia la creación de grandes leyes para establecer derechos sociales como la salud, la educación y el derecho a la no discriminación que están ya contenidos en la Constitución o en otras leyes secundarias. Estas leyes son una forma, tal vez no intencional, de establecer deberes focalizados de las autoridades hacia grupos sociales específicos, políticas que en otros contextos han rechazado por considerarlas meramente asistenciales y no promotoras de un auténtico desarrollo.

El PVEM fue el partido que proporcionalmente presentó más iniciativas y el número de estas que logró aprobar no fue menor si se compara con las del PRD, y con el número de escaños que ocupa en la Cámara. La agenda de este partido fue la más consistente de todas, ya que el mayor número de iniciativas presentadas y aprobadas fue para las reformas para la protección del medio ambiente. Una de las razones por las que pudo lograr la aprobación de sus iniciativas es que no cambian fundamentalmente la política económica, ni las funciones de la administración pública federal. El lugar que ocupa este en el espectro político no queda claro, ya que en realidad lo que más distingue a este partido es su agenda ambiental, pero no su posición en otros temas, o su proyecto de Nación.

El sistema de partidos y las necesidades poblacionales no proveen las condiciones para que un partido como el verde de México tenga incentivos para presentar propuestas radicalmente distintas a las tres principales fuerzas políticas del país. El dos por ciento que le impone la ley para mantener su registro y las prerrogativas que obtiene por tenerlo le han sido suficientes para tener presencia en el Congreso y los votos necesarios para apoyar a otro partido que le permita mantener su poder y aumentarlo, o en todo caso, para aprobar las propuestas que le signifiquen votos futuros.

Así, cada partido político representado en esta Cámara usa sus recursos principalmente para mantener y/o aumentar su poder, pero a través de la consecución de este objetivo van configurando un marco institucional que finalmente habrá de acotar, dirigir o encaminar nuestras acciones en formas determinadas, de ahí la importancia de conocer qué quieren, cómo trabajan, cómo se organizan y qué resultados derivan de sus acciones, porque esas acciones influyen y modifican nuestra vida cotidiana, aun sin ser conscientes de ello.

De este primer acercamiento a las posiciones, intereses, propuestas y resultados de los partidos que integran la Cámara de Senadores pueden surgir un sinnúmero de preguntas sobre quiénes nos representan y, por supuesto, nuevos problemas sociológicos a responder. Me atrevo a afirmar que si este recuento ha provocado otras preguntas ha cumplido su objetivo, que es trascender el llano saber común, para provocar nuevas formas de conocimiento.

Esta fotografía de lo que es el Senado de la República al menos debe estimular la curiosidad del lector para encontrarle significado al quehacer del legislador; para encontrarle sentido a la frase: "En el Senado de la República, damos resultados".

Bibliografía

- Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa. Undécima edición. México, 1997. 1085 pp.
- Bailey, John. "Los enormes costos de la fracasomanía", periódico *El Universal*, 12 de mayo, 2004, versión electrónica en www.eluniversal.com.mx
- Cárdenas Gracia, Jaime. *Partidos Políticos y Democracia. Esferas de la Democracia*. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. No. 8, México 2001. 53 pp.
- Casar, María Amparo. *Coaliciones Parlamentarias: una nueva forma de hacer política*. Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. Documento de Trabajo No. 28. Mayo, 1999. 38 pp.
- *Confianza en las Instituciones*. Consulta Mitofsky. Encuesta Nacional, abril 2004. Boletín Informativo Semanal. Año III, No. 069.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editado por Senado de la República. México, 2001.
- Corsi, Giancarlo, Elena Esposito y Claudio Baraldi. *Glosario sobre la Teoría Social de Niklas Luhmann*. Antropos-Universidad Iberoamericana-ITESO, eds. México, 1996. 225 pp.
- Cossío, José Ramón. *Los Organos del Senado de la República*. Senado de la República, ITAM, Miguel Angel Porrúa eds. México. 2003. 270 pp.
- *¿En dónde estamos y a dónde vamos?* Presidencia de la República. Versión electrónica www.presidencia.gob.mx.
- *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Tomo V. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ed. Porrúa. México, 2004. pp. 379.
- *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República*. No. 103 Año 2003, miércoles 30 de abril, 3° Año del Ejercicio, Segundo Periodo Ordinario.

- Hirschman, Albert O. *Salida, Voz y Lealtad*. FCE. México, 1977. 189 pp.
- Knight, Jack. *Institutions and social conflict*. Cambridge University press. 1992. 234 pp.
- *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Editado por Senado de la República. México, 2001.
- Lujambio, Alonso. *Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México*. Versión electrónica en www.bibliojuridica.org/libros/1/349/17.pdf.
- March G., James y Johan P. Olsen. *El redescubrimiento de las Instituciones. La base organizativa de la política*. México, 1997, 330 pp.
- Memorias del Foro *La Facultad Interpretativa del Congreso*. Centro de estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias- Cámara de Diputados eds. México. 2002. 175 pp.
- Nacif, Benito. *El desarrollo de contrapesos al poder presidencial y la nueva política de coaliciones en México*. Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. Documento de trabajo No. 29, Mayo 1999, 30 pp.
- Orellana Moyao, Alfredo y Orozco garcía, Wistano. *El Futuro del Senado de la República*. Senado de la República, ITAM, Miguel Angel Porrúa eds. México, 2003. 136 pp.
- *Quién es Quién en el Congreso*. Instituto de Estudios para la Transición Democrática. México, 2002. 702 pp.
- Raigosa Sotelo, Luis. *Las funciones Legislativas y no Legislativas del Senado*. Senado de la República, ITAM, Miguel Angel Porrúa, eds. México. 2003. 208 pp.
- *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Versión electrónica. www.senado.gob.mx.
- Roldán Xopa, José. *El Sistema de Fuentes del Senado de la República*. Senado de la República, ITAM, Miguel Angel Porrúa, eds. México. 2003. 271 pp.

- Román, Aída y Juan Antonio Leclercq. *Federalismo y Sucesión Presidencial*. Revista Bien Común y Gobierno, Publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. Año. 5, núm. 55, Junio de 1999. pp. 101-105.
- Serrano Migallón y Carlos Arriola (comps). *Temas Selectos de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Legislativas del senado de la República. UNAM. México. 2003. 169 pp.
- Silva-Herzog Marquez, Jesús. *Esferas de la Democracia*. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. No. 9, México 2001. 57 pp.
- Sunstein, Cass. *Designing Democracy. What Constitutions Do*. Oxford University Press. New York. 2001. 280 pp.
- Trejo, Guillermo. *Nueve actores en espera de Godot. Apuntes sobre la negociación estratégica en Chiapas*. Revista Bien Común y Gobierno. N. 43. Año 4, junio de 1988. p. 59.
- Trejo, Guillermo y Claudio Jones (coords.) *Contra la Pobreza. Por una estrategia de política social*. Editorial Cal y Arena. México, 1993. Pp. 311 pp.
- Valadés, Diego. *Constitución y Democracia*. UNAM. México. 2002. 197 pp.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad*. FCE. México, 1987. 1237pp.